ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **3**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2002)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2003

VOLUME II

MINISTERI ISTITUZIONALI

(Tomo I)

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002

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 2002
- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2002***

Volume I

Premessa
Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2002; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

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

Volume II

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Presidenza del Consiglio dei ministri
Attività normativa del Governo

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze; Aree depresse.
Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Previdenza; Ministero della salute; Servizio Sanitario Nazionale.
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.

- ***APPENDICE STATISTICA AI VOLUMI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002***

- ***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 la prima volta i dati finanziari esposti nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in euro. Parimenti in euro (e in eurolire per il periodo antecedente al I° gennaio 1999) sono forniti i dati degli esercizi precedenti contenuti nelle serie storiche.

Queste ultime risentono dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali e dei relativi stati di previsione, passati nel 2002 da diciotto a quattordici.

Tali modifiche, ininfluenti a livello di macroaggregati di bilancio, incidono sulla analisi storica della spesa di taluni ministeri.

Si è scelto, peraltro, di non procedere alla riclassificazione della relativa spesa secondo le nuove articolazioni ministeriali, nel presupposto che tale intervento avrebbe comportato un eccessivo grado di discrezionalità nel trattamento dei capitoli di spesa derivanti da più ministeri e confluiti in un unico stato di previsione.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema integrato RGS-CDC al 30 maggio 2003, data di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

INDICE
Volume II
—

Ministeri istituzionali

Avvertenza metodologica ..... *Pag.* 9

Presidenza del Consiglio dei ministri ..... » 13
1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali ..... » 13
2. Coordinamento e indirizzo dell'attività di Governo: le iniziative attuate ..... » 15
3. Il nuovo ordinamento contabile e gli aspetti finanziari, contabili e gestionali ..... » 20
4. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ..... » 26

Attività normative del Governo ..... » 35
A. Decreti-legge ..... » 35
B. Decreti legislativi ..... » 40
C. Regolamenti governativi, regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali ..... » 44

Ministero della giustizia ..... » 57
Sintesi e conclusioni ..... » 58
1. Il quadro della riforma ..... » 60
2. Quadro di riferimento programmatico ..... » 62
3. Analisi dei risultati di consuntivo ..... » 63
4. Personale ..... » 81
5. Informatica ..... » 82

Ministero degli affari esteri ..... » 85
Sintesi e conclusioni ..... » 86
1. Quadro di riferimento programmatico: le note preliminari e le direttive generali del Ministro ..... » 89
2. Analisi di consuntivo ..... » 90
3. Organizzazione e personale ..... » 105
4. La cooperazione allo sviluppo ..... » 107
5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare ..... » 118

Ministero dell'interno ..... » 121

Sintesi e conclusioni ..... » 122

1. Programmazione ..... » 128

2. Analisi dei risultati di consuntivo ..... » 129

3. Personale ..... » 145

4. Immigrazione ..... » 147

5. Protezione civile ..... » 155

Ministero della difesa ..... » 159

Sintesi e conclusioni ..... » 160

1. Direttive e programmi ..... » 163

2. Analisi dell'organizzazione ..... » 167

3. Analisi finanziaria e profili di *auditing finanziario-contabile* ..... » 173

4. Aspetti di particolare rilievo ..... » 185

5. Attività contrattuale ..... » 190

Allegato 1 ..... » 201

Tabelle ..... » 208

AVVERTENZA METODOLOGICA[1]

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.
Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.
Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* – terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.
La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.
Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* – identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

[1] L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai S*ervizi pubblici generali non altrove classificati,* mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe* 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziate per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità,* di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei C*entri di responsabilità,* anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.
2. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo: le iniziative attuate.
3. Il nuovo ordinamento contabile e gli aspetti finanziari, contabili e gestionali.
4. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri; *4.1 Gli assetti delle strutture generali; 4.2 Valutazioni su recenti innovazioni; 4.3 Il processo evolutivo delle esigenze logistiche e dei servizi generali e di supporto.*

1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.

1.1 Nel processo riformatore della pubblica amministrazione, e nel contesto delle vicende di riforma dell'amministrazione statale in senso proprio, si è inserito – coerentemente – il disegno specifico del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59/1997); tale provvedimento ha modellato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri rifondando le funzioni e le strutture complessive 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, per conseguenza, rafforzando opportunamente l'essenziale collegamento con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A questi compiti prioritari sono venute ad aggiungersi ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale e sociale: vanno ricordati – al riguardo – l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di governo, l'attenzione privilegiata ai temi della finanza pubblica e delle politiche di bilancio. In questo ambito assumono rilievo – in special modo - gli aspetti che coinvolgono l'attività di indirizzo e le direttive di ordine generale e la peculiare opera di propulsione delle missioni proprie delle singole amministrazioni; in particolare viene anche ad assumere una sua rilevanza propria la tematica delle semplificazioni delle fonti normative e delle procedure.

1.2 Alla ricordata, nuova, configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri 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 e contabile.

In tal modo – come ricordato nella parte generale di questa relazione dedicata alla organizzazione della pubblica amministrazione – i compiti e le strutture della Presidenza sono

stati oggetto di un processo di "essenzializzazione", con il trasferimento ad una serie di ministeri dei dipartimenti (da qualificare "operativi" o "gestionali") che erano stati situati presso di essa.

Nel più recente periodo – peraltro – sta emergendo una tendenza ad accrescere il ruolo della Presidenza del Consiglio nella gestione di settori di amministrazione, riattribuendo funzioni tipicamente amministrative che si sommano a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, che - come ricordato - il d.lgs. n. 303 del 1999 unicamente ha intestato alla Presidenza. Si fa qui riferimento, in special modo, al Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione dell'Agenzia di protezione civile), che è oggetto di una successiva, specifica, notazione; nella stessa visione espansiva si situano il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli Italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli Affari Esteri ed istituito con dPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria.

Può comunque ipotizzarsi, in termini generali e di principio, l'esigenza di una cospicua consistenza e dimensione organizzativa della Presidenza del Consiglio in relazione all'attuazione del federalismo ed ai rapporti con il sistema delle autonomie: in tal caso dovrebbe peraltro intervenire un provvedimento legislativo di ridefinzione del modello sostanziale disegnato – con coerenza – nel decreto legislativo n. 303 del 1999.

1.3 Tra i profili istituzionali è da annoverare il richiamo al nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza.

E' stato infatti emanato il dPCM 9 dicembre 2002 che dispone, tra l'altro, la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all'invio ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6); al riguardo si ritiene di poter esprimere apprezzamento per l'innovazione introdotta rispetto al precedente provvedimento.

In proposito – e comunque rinviando ad un successivo paragrafo per una più articolata trattazione – è da porre in evidenza in via del tutto preliminare l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve coniugarsi 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.

In termini generali va segnalata altresì 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: a tal fine la Corte ritiene utile accompagnare la parificazione del rendiconto generale con una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tutto ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell'amministrazione, interazioni che appaiono tutte sussistenti anche dopo la configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. n. 303 del 1999.

1.4 In tema di considerazioni generali va ricordata la legge 6 luglio 2002 n. 137, che prevede la delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché degli enti pubblici.

Tale legge non sembra dispiegare, al momento, grande rilevanza sugli assetti organizzativi della Presidenza. Dovrà comunque essere condotta, in sede di prossima relazione, una attenta disamina dei decreti legislativi emananti nonché di altri, eventuali, atti di organizzazione adottati con dPCM.

Una sola, preliminare, notazione va effettuata in relazione all'art. 11 della legge, 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). Sono altresì istituiti dalla legge n. 137/2002 non più di due servizi (questi incardinati in senso proprio nella Presidenza) con il compito di provvedere all'applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, nonché alla predisposizione di sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio della P.A. e dei cittadini.

E' prevista altresì, a 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.

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 (tema per il quale va ricordata la riflessione sulla coerenza della collocazione del relativo Dipartimento nella Presidenza del Consiglio).

1.5 Una notazione finale, in materia di profili istituzionali, attiene alla legge 26 marzo 2001, n. 81, che 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 dell'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. In ogni caso l'innovazione legislativa può recare ulteriori strumenti al Premier per la guida dell'attività di governo, per il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e per l'espletamento delle funzioni di promozione e coordinamento dell'attività dei ministeri.

2. Coordinamento e indirizzo dell'attività di Governo: le iniziative attuate.

2.1 La Corte, fin dalle prime fasi di elaborazione della legge 23 agosto 1988 n. 400, ha sempre seguito con particolare attenzione le vicende finalizzate a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Emblematiche, e a un tempo significative, appaiono alcune attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2, della stessa legge, le quali – almeno da un quinquennio – hanno avuto concreto riscontro. Qui si ricordano, in particolare tre previsioni contenute nella legge n. 400 che hanno registrato, nel più recente periodo, concreta trasposizione negli atti adottati:

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, nonché quelle connesse alla responsabilità di direzione della politica generale del Governo;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo:
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Inoltre, va qui ricordato che la Corte ha più volte rilevato, in passato, elementi di criticità nel processo attuativo della riforma amministrativa e del bilancio, sottolineando - in particolare - l'essenzialità delle direttive di cui agli artt. 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

In proposito rileva, come si dirà più oltre, la c.d."direttiva delle direttive" adottata dal Presidente del Consiglio anche nel 2002, nell'ambito di un circuito programmatico che richiede una fase generale di impulso attuata dalla Presidenza.

Si percepiscono comunque, al momento, chiari elementi sulla volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio anche attraverso strumenti di coordinamento affidati alla Presidenza, prendendo anche atto che tale maggiore attenzione si ripercuote - positivamente - sulle iniziative all'interno delle singole amministrazioni.

Permane - tuttora - però una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo e, in tale quadro, rivestono spessore compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazione di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

2.2 La concreta azione di coordinamento propulsione, indirizzo e guida generale dell'attività del Governo si è affermata, con apprezzabile rilievo, fondamentalmente in tre ambiti principali: il primo è quello appena menzionato della cosiddetta "direttiva delle direttive", dove si sono formulati indirizzi per le direttive generali dei ministri sull'azione amministrativa, il secondo relativo agli indirizzi di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, il terzo riguardante il controllo ed il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica (anche in relazione alle misure restrittive del c.d. "decreto taglia-spese").

Altri due ambiti hanno riguardato - infine - le iniziative intraprese per migliorare la qualità della legislazione e per attuare l'informatizzazione della normativa e per ridefinire l'attività d'ispezione (iniziative quest'ultima attivata dal Dipartimento della Funzione pubblica).

2.3 Quanto alla "direttiva delle direttive" nelle passate relazioni - ed al fine di illustrare e evidenziare la effettiva portata del coordinamento svolto dalla Presidenza - era emerso il profilo che privilegiava l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse consentendone la comunicabilità all'esterno e la loro comparabilità. E ciò senza comprimere in alcun modo la piena libertà degli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle singole amministrazioni.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 (contenente indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri) fa iniziale riferimento agli impegni che tutte le amministrazioni dovranno affrontare per la preparazione e lo svolgimento del semestre italiano di presidenza della Unione europea. Delinea, poi, orientamenti tesi a consentire, da un lato, l'armonizzazione dei processi di programmazione strategica nei ministeri e, dall'altro, una prosecuzione dell'azione intrapresa al fine di migliorare la struttura e i principali requisiti di applicabilità - quali la coerenza e la chiarezza comunicativa - delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione (da emanare entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio).

La direttiva del Presidente del Consiglio afferma che il processo di programmazione strategica riveste un'importanza fondamentale per l'efficace organizzazione del complesso delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico ed attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi.

Conseguentemente, e sulla scorta di una analisi delle esperienze maturate nell'ultimo biennio, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, viene ritenuto opportuno definire, nelle sue diverse fasi, il momento centrale di tale processo, vale a dire il procedimento di predisposizione della direttiva annuale del Ministro.

Tali fasi sono così individuate nella direttiva: 1) formulazione delle priorità politiche; 2) proposta degli obiettivi strategici (con acquisizione di elementi dai titolari dei centri di responsabilità amministrativa; 3) definitivo "consolidamento" degli obiettivi strategici, in relazione ai quali il Ministro deve effettuare articolazioni in obiettivi operativi e relativi programmi di azione, recanti l'indicazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione (e questa indicazione – ad avviso della Corte – assume decisiva importanza).

La direttiva sottolinea, altresì, la necessità di sviluppare ulteriormente la politica di semplificazione amministrativa. Al riguardo assumono fondamentale rilievo sia il ricorso sempre più ampio alle analisi di impatto della regolazione, sia lo snellimento delle strutture organizzative cui è finalizzata la riapertura della delega legislativa per la riforma delle pubbliche amministrazioni.

Un ulteriore profilo della direttiva del Presidente del Consiglio deve essere sottolineato dalla Corte: quello relativo alla affermazione che tutte le amministrazioni dovranno dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti, nonché di sistemi di controllo di gestione, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione. A questo riguardo la direttiva rileva la necessità che - conclusa la fase progettuale - si passi immediatamente ad una prima sperimentazione dei sistemi di valutazione; ogni amministrazione dovrà - pertanto - presentare al Dipartimento della funzione pubblica una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

2.4 Una autonoma rilevanza è da riservare, nell'ambito del coordinamento e dell'indirizzo dell'attività di Governo, alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003 (denominata propriamente "indirizzo per l'attività di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo").

La direttiva si sofferma, nella parte delle motivazioni, sulla esperienza operativa finora maturata dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri specificamente deputate al monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo ed alla predisposizione dei correlati rapporti semestrali, dalla quale è emersa la necessità di acquisire in via continuativa i dati e le informazioni utili, evitando di concentrare le richieste, in una sola volta, ogni semestre. E ciò al fine di non appesantire ulteriormente la già gravosa attività degli strumenti normativi, amministrativi e gestionali necessari al conseguimento degli obiettivi programmatici di legislatura.

La direttiva predispone, poi, le iniziative di immediato sviluppo del sistema di monitoraggio. A tale scopo viene implementata una procedura di monitoraggio permanente dei percorsi (normativi e non) attraverso i quali ogni singolo obiettivo viene perseguito: per soddisfare tale esigenza è stato adottato- con la stessa direttiva - un ulteriore documento di accompagnamento delle proposte normative inoltrate in via istruttoria per la presentazione al Consiglio dei Ministri (oltre alle già esistenti "relazione illustrativa", "relazione tecnica", "analisi di impatto della regolamentazione" e "relazione tecnico-normativa"), da redigere secondo uno schema assai dettagliato predisposto dagli uffici della Presidenza, peraltro qualificato da semplicità compilativa.

In particolare, gli uffici legislativi dei singoli dicasteri dovranno esplicitare per il monitoraggio attuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

a) quale o quali degli obiettivi viene interessato dal provvedimento normativo proposto ovvero quale nuovo obiettivo di Governo si vuole introdurre con lo stesso; b) a quali fonti normative primarie o secondarie già emanate si fa riferimento; c) quali stanziamenti di bilancio sono interessati dall'obiettivo di Governo che si intende conseguire con il provvedimento normativo proposto; d) quali strumenti attuativi l'amministrazione proponente deve adottare per garantire l'effettivo conseguimento dell'obiettivo di Governo interessato e con quale tempistica.

L'emanazione della direttiva, fin qui descritta, permette di effettuare talune valutazioni:

1) si privilegia quella che lo stesso Governo ha definito ormai, da qualche tempo, "una basilare esigenza di concretezza", che ha condotto ad articolare il programma su missioni fondamentali, definendo strategie, priorità e tempi di realizzazione. Per raggiungere gli auspicati livelli di efficacia operativa è stata - già in passato - segnalata ai ministri la necessità di individuare, nell'ambito dei propri uffici di diretta collaborazione, il responsabile per l'attuazione del programma, che pertanto avrà il compito di mantenere un collegamento costante tra le strutture ministeriali e gli uffici della Presidenza.

2) 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.

3) Infine, la Presidenza è determinata nel richiedere 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.

2.5 Un terzo ambito in cui si manifesta il coordinamento e l'indirizzo dell'attività del Governo è quello del controllo e del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, la cui esplicazione è avvenuta attraverso le iniziative assunte dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'ambito ricordato si situa - correttamente - nel circuito istituzionale prefigurato nell'art. 95 della Costituzione e nelle disposizioni più significative della legge 23 agosto 1988 n. 400 e il più recente periodo testimonia, con ripercussioni sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, la centralità dei compiti di governo del sistema di finanza pubblica.

Nel 2002 e nei primi mesi del 2003 appare, così, con evidenza l'intento di indirizzare le decisioni ed i comportamenti dell'amministrazione a rigorose finalità di contenimento della spesa ritenute prioritarie rispetto ad ogni altro obiettivo, favorendo una convergenza dinamica di effetti al fine di attuare le più efficaci forme di controllo.

La Corte ha già in passato sottolineato, e ritiene tuttora di porre in luce, l'importanza delle scelte effettuate con riferimento ai profili squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, sulle scelte programmatiche, sulla complessiva tenuta del sistema, ravvisando peraltro – in proposito – l'esigenza di adeguate valutazioni nella sede parlamentare.

In tale contesto si sta delineando un ruolo proprio della Presidenza del Consiglio dei ministri incentrato appunto sul monitoraggio e il controllo della finanza pubblica, del quale sono prova gli atti di indirizzo qui di seguito richiamati.

2.5.1 Il dPCM del 29 novembre 2002 ha adottato un atto di indirizzo (conseguente al DL 6 settembre 2002 n. 194 convertito dalla legge 31 ottobre 2002 n. 246), il quale si riferisce testualmente alla definizione di "criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica".

In particolare, l'atto di indirizzo si situa come presupposto indispensabile per consentire al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre limitazioni all'assunzione di impegni di

spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, nonché la riduzione delle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali previste nei rispettivi bilanci, ai fini di un più agevole conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal documento di programmazione economico-finanziaria e della sua nota di aggiornamento.

Nello specifico, i criteri adottati sono i seguenti: a) l'azione amministrativa di ciascun Dicastero sarà improntata al più rigoroso contenimento della spesa; b) saranno escluse o rinviate tutte le iniziative miranti ad incrementare l'azione amministrativa suscettibile di determinare un aumento degli oneri (fatte salve quelle che, a parità di costi, possono migliorare l'azione amministrativa medesima); c) saranno sospese fino al termine dell'esercizio le procedure di utilizzo delle dotazioni di bilancio non direttamente connesse con interventi ritenuti indifferibili o assolutamente necessari.

2.5.2 Un successivo dPCM del 18 aprile 2003 reitera, nella sostanza, quanto già previsto con l'atto del novembre 2002, dinanzi citato.

Va peraltro posta in luce una specifica considerazione contenuta nella parte motiva di questo secondo dPCM, nella quale viene espressamente considerato l'impegno del Governo, nei confronti del Parlamento, di approntare e trasmettere prontamente lo schema del decreto, in tempi e con modalità tali da assicurare effettivamente la possibilità di conseguire risultati utili per effetto di eventuali successivi interventi correttivi solo se assunti tempestivamente.

2.5.3 Richiamando, da ultimo, la precedente considerazione sulla esigenza - ravvisata dalla Corte - di una adeguata valutazione in ambito parlamentare delle determinazioni governative assunte, è da segnalare che sia il dPCM 29 novembre 2002 che quello del 18 aprile 2003, recano la enunciazione, finale, del seguente criterio di carattere generale: "le Camere saranno tempestivamente informate in merito alle misure adottate, ai sensi del presente provvedimento, per la realizzazione di un efficace sistema di controllo o di monitoraggio della finanza pubblica".

2.6 Un ulteriore ambito dell'azione di coordinamento e indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri si rinviene nell'impegno per la "qualità della legislazione" e per l'informatizzazione della normativa vigente.

In proposito sono anche intervenute talune innovazioni organizzative che hanno riguardato le strutture della Presidenza finalizzate, appunto, a rendere migliore la qualità della legislazione; e ciò dopo la positiva sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'analisi tecnico-normativa (ATN), realizzata con appositi gruppi di lavoro. Al riguardo giova richiamare quanto posto in luce nella parte generale di questa relazione dedicata all'organizzazione, dove è sottolineato che "la razionalizzazione normativa (attraverso la delegificazione, lo snellimento dei procedimenti amministrativi, l'eliminazione delle antinomie normative) e la riduzione della complessità della legislazione, rappresentano un fattore di primo ordine per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, anche in termini di celerità dei processi decisionali, e di semplificazione delle strutture ad essi preposte".

Le relative iniziative, come previsto dalla legge n. 137 del 2002, dovranno essere assunte sia dal Dipartimento affari legislativi e giuridici sia dal Dipartimento della Funzione pubblica.

Quanto alla informatizzazione della normativa vigente è intervenuto il dPCM 24 gennaio 2003, che assume un suo speciale significato poiché adottato dopo aver acquisito l'intesa dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati. Le iniziative di informatizzazione, attuate dal dPCM citato, si radicano su uno specifico programma, finanziato dall'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Va poi ricordato che le attività incluse nel programma sono definite in coordinamento con le iniziative già avviate nel campo della informatizzazione della documentazione giuridica pubblica, in particolare dalla Corte costituzionale, dalla Corte suprema di cassazione, dalla Magistratura amministrativa e contabile, dal Ministero della giustizia, dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello stato, dall'AIPA, dalle regioni e dalle province autonome.

Con protocolli d'intesa tra Presidenza e regioni si determinano – altresì – modalità e termini di partecipazione delle regioni stesse al programma, ovvero di coordinamento delle iniziative di competenza. Il dPCM 24 gennaio 2003 costituisce, infine, un "Comitato guida", formato dai segretari generali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei ministri o da loro delegati.

2.7 Un ultimo ambito di coordinamento ed indirizzo svolto dalla Presidenza è da ricercare nella Direttiva del 2 luglio 2002 sulle attività d'ispezione.

Con detta direttiva il Ministro della Funzione pubblica, su delega del Presidente del Consiglio, ha inteso contribuire alla definizione dei principi che regolano le attività di ispezione, diretto strumento conoscitivo delle diverse realtà delle amministrazioni e particolarmente utile per promuovere politiche orientate ad aggiornare e migliorare il servizio ai cittadini ed alle imprese.

La direttiva ha considerato che le ispezioni, finora, si sono basate principalmente su regole non scritte con affidamento alla professionalità ed alla competenza degli ispettori rilevando l'opportunità di definire, quindi, sistematicamente criteri e modi di svolgimento.

La stessa direttiva sottolinea, in particolare, che l'attività di ispezione presuppone l'imparzialità e l'autonomia di giudizio: la funzione di soggetto estraneo e neutrale, che deve caratterizzare l'attività dell'ispettore, permette – infatti – di avanzare proposte adatte a risolvere le inefficienze incontrate; l'autonomia di giudizio qualifica la professionalità e garantisce l'imparzialità che deve caratterizzare il lavoro di ogni dipendente della pubblica amministrazione.

3. Il nuovo ordinamento contabile e gli aspetti finanziari, contabili e gestionali.

3.1 Nel corso dell'anno 2002 ha avuto compimento l'opera di revisione ed aggiornamento dell'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il nuovo ordinamento di disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è stato adottato con dPCM del 9 dicembre 2002 (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2003).

Come già ricordato nel paragrafo delle considerazioni generali e dei profili istituzionali, la Corte ritiene di dover esprimere, in questa sede di referto al Parlamento, il suo apprezzamento per la formulazione dell'art. 13, comma 6, dello stesso provvedimento, che così recita: "in conformità a quanto stabilito dall'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 303 del 1999 il Segretario generale trasmette il conto finanziario e la relazione, entro quindici giorni dall'approvazione, ai Presidenti delle Camere nonché alla Corte dei conti ai fini del referto annuale".

Detta norma consente, come anche già posto in luce, di rendere maggiormente esaustiva, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato in un contesto di unitaria ricomposizione del quadro complessivo di spesa delle amministrazioni centrali.

3.2 Una prima peculiarità, oggetto di positiva valutazione della Corte, si rinviene nell'art. 2 del dPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che la Presidenza emani e aggiorni periodicamente il manuale delle procedure in cui sono indicati analiticamente, anche attraverso la predisposizione di moduli e schemi, i criteri da seguire per l'adozione degli atti e lo svolgimento delle attività. Il

manuale è approvato dal Segretario generale su proposta congiunta del Dipartimento per le risorse strumentali, del Capo Dipartimento per le risorse umane e del Capo dell'Ufficio Bilancio e Ragioneria.

Altra disposizione meritevole di considerazione è quella relativa all'istituto contabile del "riporto", più volte analizzato in passato dalla Corte soprattutto in relazione agli assetti ordinamentali delle Regioni a statuto speciale. L'art. 11 del nuovo regolamento stabilisce infatti che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del conto di responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. L'istituto del riporto viene poi esteso, con il secondo comma dello stesso art. 11, anche alle somme finalizzate per legge e alle somme provenienti dall'Unione Europea nonché a quelle assegnate per le attività di protezione civile.

In proposito osserva la Corte che la predetta estensione amplia un ambito che dovrebbe, più coerentemente, essere circoscritto alle spese di investimento, con necessità quindi di analizzare la natura effettiva delle spese sottostanti alle somme "riportate".

Uno spunto di ulteriore interesse, in materia di ordinamento contabile, viene offerto altresì dall'art. 59 del dPCM 9 dicembre 2002, il quale disciplina in modo compiuto la progressiva introduzione della contabilità analitica.

In tal senso, ed ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, entro il 30 giugno di ogni anno, ciascun centro di responsabilità e di spesa provvede a individuare obiettivi operativi, azioni, tempi nonché le risorse necessarie al loro raggiungimento, con riferimento all'esercizio finanziario successivo. E' previsto - altresì – che a partire dalla predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004, la formulazione delle previsioni sia supportata dai dati forniti dal sistema di contabilità analitica dei costi (che ricollega le tipologie di risorse utilizzate da ciascun centro di responsabilità e di spesa ai risultati conseguiti in relazione alla missione istituzionale e agli obiettivi operativi assegnati nel precedente periodo di gestione).

Si prevede anche che le relative attività siano realizzate con il coordinamento ed il supporto metodologico dell'ufficio per il controllo interno che, a tale scopo, provvede a realizzare centralmente e ad aggiornare costantemente un'apposita banca dati, con l'ausilio delle strutture interessate. In proposito – peraltro – la Corte ipotizza che la concreta attivazione a regime del nuovo sistema, di per sé completamente condivisibile, richiederà qualche tempo in quanto i necessari adeguamenti operativi si rivelano complessi.

3.3 Una notazione a sé deve effettuarsi in materia di controllo degli inventari e di schede riepilogative dei beni mobili (art. 38 del decreto).

In proposito deve osservarsi che le risultanze del conto consuntivo della Presidenza del Consiglio non si riconnettono – in ragione dell'autonomia finanziaria e contabile – ai dati del conto del bilancio del rendiconto generale dello Stato. Per la componente conto del patrimonio dello stesso rendiconto generale permane, invece, uno stretto collegamento: ed infatti l'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmette la scheda riepilogativa generale al Ministero dell'economia e delle finanze per l'inserimento nel conto del patrimonio dello Stato.

Tutto ciò segue ad una procedura ben precisa, la quale prevede che dopo al chiusura dell'anno finanziario, il Capo del Dipartimento per le risorse strumentali, nell'ambito del segretariato generale, ed i capi dei dipartimenti affidati a Ministri o sottosegretari, per i rispettivi centri di responsabilità, controllano e certificano la regolarità dei registri contabili tenuti dai consegnatari e redigono, per quanto di competenza, una scheda riepilogativa delle variazioni della consistenza dei beni mobili.

3.4 Conclusivamente, può dirsi che la nuova disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è caratterizzata da completezza, analiticità e ponderazione delle esigenze peculiari di una amministrazione che prevede – tra l'altro – dipartimenti facenti capo a Ministri. Le norme sono qualificate da attenzione ben calibrata in relazione a situazioni particolari (l'art. 30 prevede, ad esempio, cassieri propri per la Funzione pubblica e la Protezione civile, così come estesa trattazione è riservata all'attività negoziale).

In ogni caso l'art. 58 del decreto, qualificato dalla intestazione "principi generali", dispone che "per quanto non previsto dal presente decreto, l'attività amministrativa-contabile dovrà essere comunque svolta nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica".

In proposito si osserva, da ultimo, che qualora emergessero in futuro nuove e particolari esigenze in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 che – per la sua natura di regolamento delegato –consentirebbe specifiche innovazioni al sistema, ovvero eventuali modifiche – se necessarie – alla disciplina generale della contabilità di Stato.

Ciò stante, si conferma – peraltro – che il dPCM 9 dicembre 2002 è stato redatto in conformità all'ordinamento vigente e, in particolare, al dettato generale dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303 ed ai principi desumibili dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e dal decreto legislativo 7 agosto 1997 n. 279.

3.5 La disamina del bilancio preventivo per l'esercizio 2002, approvato con dPCM del 28 dicembre 2001 (pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 51 del 1 marzo 2002) dà luogo a sintetiche notazioni.

Può porsi in luce che - in linea di larga massima - la struttura del bilancio della Presidenza si conforma, sostanzialmente, a principi e criteri stabiliti dalla legge n. 94 del 1997. Si rileva quindi una modulazione per funzioni obiettivo (contraddistinte da significatività gestionale alquanto 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 in relazione ai compiti istituzionali.

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 DL 12 giugno 2001, n. 217 (convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317) e dal DL 7 settembre 2001, n. 343 (convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401).

Il documento ricomprende, perciò, 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.

3.6 La Corte dedica annualmente particolare attenzione alla "nota preliminare", che illustra ed analizza lo stato di previsione dell'entrata e della spesa in cui si articola il bilancio.

Detta "nota" costituisce - infatti -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" (UPB) 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 UPB, è compensata proprio dalla nota preliminare che illustra il contenuto e le finalità delle UPB, 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 della quale si è presa cognizione (2002) rivela una apprezzabile compiutezza, anche se una sua considerazione di fondo appare improntata ad una certa genericità, in quanto sottolinea che il documento di previsione 2002 realizza "una completa sinergia tra la strutturalità delle funzioni di carattere permanente della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la capacità di risposta immediata all'impulso politico del Presidente del Consiglio".

In prosieguo, la nota preliminare definisce poi – correttamente – i termini delle riduzioni apportate alle spese in conto capitale per tutti i Centri di responsabilità, ad eccezione del centro n. 13 (protezione civile), 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" desumibile dalla nota preliminare per il 2002 – rispetto alle precedenti – tre elementi possono essere posti in luce:

1) le spese di funzionamento della Presidenza, rapportate alla dotazione iniziale del 2001, presentano - a livello previsionale - un abbattimento di circa il 13%, percentuale che si eleva ancora fino al 20% se rapportata 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 possibile individuare progetti di formazione dirigenziale, sia in tema di programmazione, controllo strategico e attività amministrativa (in attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999), sia in tema di gestione delle risorse umane;

3) le dotazioni finanziarie del centro di responsabilità n. 12 "Innovazione e tecnologie" 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" (anche in termini di esportazione del know-how ai Paesi in via di sviluppo quale modello di e-Government avanzato).

3.7 Per il bilancio di previsione 2003 la nota esplicativa (definita non più "nota preliminare" ma "relazione tecnica") registra un ulteriore, sensibile, miglioramento rispetto ai precedenti documenti; il testo esaminato può essere oggetto di apprezzamento perché dà la possibilità di percepire, in modo concreto, le reali innovazioni operate nelle strutture generali in relazione a finalità istituzionali proprie dell'esercizio 2003.

In via preliminare, deve osservarsi che la dotazione del Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha risentito del taglio del 2,5% (cui, per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono state sottoposte per il 2003 le voci esposte nella tabella C della legge finanziaria), presenta un abbattimento del 5,26% rispetto alla dotazione iniziale del 2002.

In termini generali può poi rilevarsi che lo strumento previsionale che la Corte ha avuto modo di esaminare recepisce, sostanzialmente, l'esigenza di fornire un supporto coerente al ruolo di indirizzo, coordinamento ed impulso dell'attività del Governo che la Costituzione ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri ed esprime l'esigenza di attuare il processo di integrazione europea e di decentrare funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali.

Il bilancio di previsione del 2003 è, quindi, tendenzialmente improntato a criteri di gestione delle risorse che prendono l'avvio dalla direttiva del Segretario generale indirizzata ai capi dei dipartimenti e degli uffici equiparati, con la quale sono state individuate le priorità dell'azione amministrativa al fine dell'attivazione del processo programmazione - risultati -

valutazione (cui si ispira, in coerenza con il disegno di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, il decreto legislativo n. 303/1999). Nel documento previsionale si riscontrano, anche, le esigenze connesse al semestre di presidenza italiana dell'UE che implica il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri in un maggiore impegno funzionale e finanziario.

Premesso quanto precede, le ulteriori, e più specifiche, considerazioni scaturenti dal documento illustrativo del bilancio 2003 ("nota preliminare" ora, come già anticipato, "relazione tecnica al bilancio di previsione") si incentrano su cinque punti:

1) può riscontrarsi una sostanziale coerenza tra le istruzioni di carattere generale diramate dal Ministero dell'economia e delle finanze, nella circolare di bilancio, e la direttiva del Segretario generale del 15 luglio 2002 in materia di contenimento delle spese per consumi intermedi.

2) Speciale rilievo assumono i temi della ristrutturazione degli immobili e della logistica degli uffici, per i quali si era – finora – riscontrato un cospicuo processo di frammentazione e dispersione territoriale.

Pertanto per centri di responsabilità affidati a Ministri senza portafoglio e a Sottosegretari di Stato sussiste un aumento delle spese di investimento per attrezzature, dovuto alla prosecuzione degli interventi di riassetto degli uffici nell'obiettivo di completare il disegno di riorganizzazione degli immobili in uso alla Presidenza.

3) Va posto in debita evidenza che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, concernente la ridefinizione delle strutture della Presidenza, ha previsto che le attività strumentali per il funzionamento del Segretariato generale siano svolte essenzialmente dal Dipartimento per le risorse strumentali e da quello per le risorse umane e l'organizzazione; per conseguenza è stato istituito un nuovo Centro di spesa denominato "Risorse strumentali".

4) Specifiche risorse sono attribuite al centro di responsabilità "Conferenza Stato-Regioni" per garantire il coordinamento della negoziazione politico-amministrativa tra i diversi livelli di Governo (statale, regionale e locale) nell'attuazione del programma di decentramento delle funzioni statali verso le regioni e le autonomie locali, derivante dalla modifica della parte seconda del titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

5) Le risorse devolute al centro di responsabilità "Politiche comunitarie" fanno riferimento – come già accennato – alla presidenza italiana dell'Unione Europea in ordine alla quale il Dipartimento per le politiche comunitarie dovrà assicurare la presenza di propri funzionari in tutte le relative iniziative governative nonché in tutti i gruppi di lavoro operanti presso la Commissione Europea e presso il Consiglio dell'Unione Europea, al fine di esercitare la funzione di coordinamento dell'azione di Governo.

3.8

3.8.1 Il conto finanziario dell'esercizio 2002, pervenuto alla Corte in data 10 giugno 2003, dà luogo a talune considerazioni scaturenti dalla disamina degli elementi più significativi.

In termini generali può dirsi che l'analisi dei dati del consuntivo depone per una sostanziale rispondenza delle risultanze gestionali alle direttive del Segretario generale e dei Ministri titolari dei rispettivi centri di responsabilità circa l'individuazione delle priorità dell'azione amministrativa per l'anno 2002.

In ulteriore dettaglio può porsi in evidenza quanto segue:

a) emerge una valorizzazione delle tecnologie informatiche e telematiche. Al riguardo, attraverso la direttiva in data 16 gennaio 2002 emanata dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie di concerto con il Ministro delle comunicazioni, sono state fornite a tutte le amministrazioni pubbliche, raccomandazioni sull'avvio di azioni prioritarie finalizzate alla realizzazione di un sistema di sicurezza informatica e delle telecomunicazioni (ICT) della pubblica amministrazione.

Nell'ambito degli stanziamenti provenienti dai fondi UMTS, assegnati alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata approvata e cofinanziata, per 120 milioni di euro, una prima tranche di 138 progetti di e-government realizzati dalle Regioni e dagli enti locali per iniziative di oltre 490 milioni di euro da realizzare entro i prossimi due anni.

b) Il consuntivo della Presidenza del Consiglio dei ministri ricomprende nel 2002, per la prima volta, dotazioni destinate alle attività di protezione civile. In proposito sono da registrare sensibili variazioni alle previsioni iniziali a seguito di integrazioni disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze per fronteggiare le emergenze conseguenti ad eventi calamitosi che hanno colpito il Paese con notevole frequenza.

c) Sono state attuate campagne di informazione istituzionale con diffusione sui principali mezzi di comunicazione: tra esse vanno annoverate quella sulla prevenzione ed educazione sugli effetti dannosi derivanti dall'uso di sostanze stupefacenti, quella sulla regolamentazione degli immigrati (realizzata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali), quella sul rilancio dell'economia, quella sulla normativa delle pensioni e dell'occupazione, nonché quella relativa alla "Settimana dei beni culturali".

d) Il consuntivo evidenzia una rimodulazione delle risorse finanziarie, inizialmente attribuite al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, a seguito della nomina dello stesso a Ministro dell'Interno a decorrere dal 3 luglio 2002. La soppressione del relativo Centro di responsabilità ha comportato – pertanto – il trasferimento degli stanziamenti al Centro di responsabilità "Segretariato generale" che ha assicurato, dal 4 luglio 2002 al 31 gennaio 2003, la connessa attività e la predisposizione del III Rapporto semestrale sull'attuazione del programma. Per l'assolvimento di tale esigenza è stata istituita, a decorrere dal 1° febbraio 2003, una "struttura di missione" con scadenza non oltre la durata del mandato del Governo in carica.

3.8.2 L'analisi dei dati finanziari prende le mosse, inizialmente, dal versante dell'entrata, ponendo in luce – sinteticamente – quanto segue: le entrate originariamente previste in euro 2.289.574.131, corrispondenti alla dotazione delle unità previsionali di base 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei ministri), 3.1.5.14 e 3.2.10.2 (Editoria), 3.1.5.15 e 3.2.19.3 (Protezione civile) e 3.1.5.16 (Servizio civile) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state definitivamente accertate per effetto di successive variazioni in euro 3.435.667.316.

In ordine al predetto complessivo importo sono stati riscossi euro 3.129.524.561, mentre sono rimasti da riscuotere euro 306.142.755. Le risultanze che precedono denotano pertanto adempimenti non caratterizzati da rallentamenti o inerzie burocratiche.

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

	Previsioni definitive	**Impegni**	**Differenza**
Parte corrente	1.595.829.983	1.187.472.598	408.357.385
Conto Capitale	1.902.053.056	1.501.921.983	400.131.073
Totale	**3.497.883.039**	**2.689.394.581**	**808.488.458**

Al riguardo è da rilevare una sostanziale omogeneità dei ritmi gestionali – scaturenti dall'assunzione di impegni – sia in relazione alla spesa di titolo I che a quella di investimento.

In tal senso depone – chiaramente – il dato delle differenze tra impegni e previsioni definitive che si articola pressoché proporzionalmente sui due comparti di spesa.

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

	Residui iniziali	**Somme pagate**	**Somme rimaste da pagare**
Parte corrente	168.182.820	88.137.430	78.660.490
Conto Capitale	8.977.730	7.299.828	1.673.038
Totale	**177.160.550**	**95.437.258**	**80.333.534**

Il quadro che precede rivela un grado di smaltimento di particolare significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – il modesto importo, ancora da pagare, di 1,6 milioni di euro. Di segno diverso è la situazione per la spesa corrente per la quale i pagamenti per 88,1 milioni di euro non consentono di realizzare una sufficiente incidenza sulla massa iniziale ammontante a 168, 1 milioni di euro.

Sulla attività dei diversi centri di responsabilità sono da svolgere specifiche notazioni in ordine alle spese correnti: il Segretariato generale con 306,8 milioni di euro in termini di impegni ha svolto intensa attività gestionale in relazione ai 382,4 milioni di previsioni definitive; più modesti quantitativamente si rivelano i dati della Funzione Pubblica: 32,3 milioni di impegni su 50,4 milioni di previsioni, con formazione di 18 milioni circa di economie. Analoghe considerazioni possono svilupparsi per l'Informazione e l'Editoria con impegni per 364,4 milioni da raffrontare a disponibilità per 536,6 milioni.

Da sottolineare poi – in particolare – il ritmo gestorio del C.d.R. "Innovazioni e tecnologie" che spunta un importo degli impegni appena inferiore di venti milioni di euro rispetto alle previsioni definitive (258,1 milioni a fronte di 277,2 milioni).

Da ultimo è da porre in luce, ma stavolta nel comparto delle spese qualificate in conto capitale, la notevolissima dimensione dei dati della Protezione civile: 1.428,4 milioni di euro di impegni da correlare a previsioni finali di 1.755,3 milioni, con pagamenti per 1.146,5 milioni. In ordine a specifici profili contabili della Protezione Civile si fa comunque rinvio alle notazioni sviluppate in altra parte di questa relazione (in appendice al capitolo sul Ministero dell'Interno), notazioni che comunque non fanno diretto ed esclusivo riferimento alla attività gestoria dal Dipartimento della Presidenza.

Conclusivamente, può osservarsi che in ogni caso gli aspetti gestionali della Presidenza risultano caratterizzati, quanto alla loro effettiva significatività, dal limite intrinseco nella stessa natura dell'amministrazione, che dovrebbe situarsi sempre più nel contesto esclusivamente istituzionale di cui all'art. 95 della Costituzione.

4. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4.1 Gli assetti delle strutture generali.

Con il dPCM 23 luglio 2002 è stato disciplinato l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza. Su tale provvedimento sono da porre in luce tre profili specifici:

1) viene presa in considerazione la sentenza 22 maggio 2001, n. 221, con la quale la Corte costituzionale, pronunciandosi in merito al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto tra il Governo e la Corte dei conti relativamente all'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, ha accolto le ragioni addotte dalla Corte dei conti ed ha annullato il primo periodo del citato art. 9, comma 7. E' stato emanato – pertanto – il nuovo provvedimento sulle strutture generali della Presidenza in osservanza della procedura individuata dalla citata sentenza della Corte costituzionale.

2) Non sono state disciplinate le strutture della Presidenza del Consiglio destinate ad essere trasferite ad altre amministrazioni o a costituirsi in agenzie, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, per le quali, in attesa del trasferimento, ovvero della costituzione dell'agenzia, è rimasta ferma l'attuale organizzazione.

3) In termini generali si è proceduto alla ricognizione, sistematica e complessiva, delle strutture generali, compiendo anche adeguati interventi di ridefinizione.

Agli assetti organizzativi generali, come previsti nel dPCM del 23 luglio 2002, si è compiutamente correlata la direttiva generale del Segretario generale (datata 2 gennaio 2003) per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti ed Uffici.

Quanto agli aspetti refluenti sull'organizzazione dei servizi va posto, qui, in evidenza che la direttiva individua particolari esigenze:

a) necessità di adeguamento dei processi lavorativi delle strutture alle competenze istituzionali, eliminando eventuali duplicazioni ed individuando le procedure che presentano maggiori aspetti di criticità e possibili margini di miglioramento: a seguito della razionalizzazione dell'organizzazione deve pervenirsi, poi, alla allocazione delle risorse umane;

b) ciascun Dipartimento o ufficio deve utilizzare, in modo concreto, la disposta analisi degli assetti organizzativi e dei processi lavorativi, in modo da poter individuare gli interventi migliorativi che consentono un contenimento dei costi delle linee di attività e dei prodotti realizzati;

c) priorità di impegno delle strutture del Segretariato generale nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, identificando e realizzando interventi finalizzati a rendere più efficiente ed efficace l'esecuzione dei processi lavorativi e a monitorare in tempo reale le diverse fasi esecutive.

4.1.1 Nell'ambito delle strutture generali della Presidenza, adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio assumono un ruolo specifico due uffici, la cui opera si riflette anche su compiti ed attribuzioni della Corte: l'ufficio bilancio e ragioneria e l'ufficio per il controllo interno.

Per il primo l'anno 2002 ha segnato un arco temporale di intensa attività, da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione organizzativa in atto. L'Ufficio, in particolare, ha svolto ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, l'attività connessa al controllo della regolarità amministrativa e contabile sui provvedimenti e sui titoli di spesa emessi dai centri di responsabilità e di spesa della Presidenza.

E', poi, da tener presente che all'Ufficio bilancio e ragioneria sono trasmessi per l'annotazione tutti gli atti di organizzazione e gestione: in relazione a ciò l'Ufficio inoltra al Segretario generale eventuali osservazioni; cura, altresì, i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alle variazioni di bilancio, nonché i rapporti con la Corte dei conti relativamente ai provvedimenti soggetti al controllo.

Quanto all'Ufficio per il controllo interno si menzionano le sue competenze in materia di valutazione e controllo strategico, di valutazione della dirigenza e di controllo della gestione. Esse si articolano come segue:

1. valutazione e controllo strategico. L'ufficio per il controllo interno in particolare:

a) verifica l'effettiva attuazione degli obiettivi definiti dalle direttive e dagli altri atti di indirizzo politico-amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) provvede al monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi;

c) effettua l'analisi della congruenza tra gli obiettivi prefissati e le scelte operative attuate, identificando ed analizzando le cause ed i possibili rimedi di eventuali scostamenti rilevati.

2. Valutazione della dirigenza. Viene realizzato dall'Ufficio il supporto metodologico e funzionale all'applicazione del sistema di valutazione della dirigenza approvato con il dPCM 20 febbraio 2002.

3. Controllo di gestione. L'Ufficio coordina le attività finalizzate al controllo di gestione assicurando l'omogeneità dei criteri e delle metodologie in uso nell'amministrazione.

Sull'attività svolta nel 2002 dall'Ufficio è intervenuta la deliberazione della Sezione del controllo sulla gestione di questa Corte (deliberazione n. 5/2002/G del 7 maggio 2003) la quale si è – così – testualmente espressa: "un'attenzione particolare va data all'opera della Presidenza del Consiglio dei ministri con riguardo alla propria dirigenza anche perché costituisce un esempio che le altre amministrazioni hanno dichiarato di tenere in considerazione.... L'ufficio ha curato nel 2002 la stesura definitiva di un modello per la valutazione della dirigenza, seguendone già l'applicazione sperimentale, che ha riguardato n. 350 dirigenti di prima e seconda fascia. Si è attivato anche per supportare le necessarie attività formative per un accrescimento della cultura di valutazione dei risultati nell'ambito dei servizi e dei dipartimenti

della Presidenza. Corsi formativi sono stati concordati ed avviati presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione".

4.1.2 Per stretta connessione con quanto finora esposto, va – qui di seguito – ricordata l'opera svolta nell'anno 2002 dal Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituto dall'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286, e collocato nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Comitato ha redatto e diffuso (a gennaio 2003) il suo secondo rapporto denominato testualmente: "Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive".

Di detto rapporto la Corte ritiene di porre in debita evidenza due aspetti in larga misura coerenti con i risultati della analisi condotta dalla Corte:

a) la qualità del processo di programmazione strategica – risultante dall'individuazione delle priorità politiche da parte del Ministro e dalla proposta, formulata dai responsabili amministrativi, di un insieme limitato di programmi coerenti con le priorità politiche – presenta una qualità medio/alta solo in pochi ministeri. Al contrario, negli altri casi, il processo di programmazione è considerato dalle amministrazioni come mero adempimento formale, destinato a tradursi in uno spreco di risorse. In sintesi – ad avviso del Comitato – la bassa qualità del processo di programmazione deriva in buona parte dalla scarsa partecipazione ad esso dei Ministri e dei Servizi di controllo interno che hanno il compito istituzionale di presidiare la programmazione.

b) Un secondo aspetto attiene alla qualità delle direttive ministeriali, esprimibile come la sintesi della coerenza interna (articolazione della direttiva in un sistema coordinato e gerarchico di obiettivi) e della coerenza esterna (coerenza tra le priorità politiche indicate nella direttiva e le politiche governative di interesse del Ministero, nonché coerenza della direttiva ministeriale con la direttiva del Presidente del Consiglio): anche qui solo in alcuni casi esiste, almeno dal punto di vista formale, una buona coerenza esterna;la coerenza interna appare invece legata in modo significativo al grado di professionalità dei servizi di controllo interno.

4.1.3 Tra i Dipartimenti della Presidenza una posizione particolare – in relazione alle sue generali attribuzioni in materia di razionalizzazione organizzativa – assume il Dipartimento della Funzione pubblica, oggetto del decreto di organizzazione interna 30 dicembre 2002.

Detto provvedimento esplicita le attribuzioni nel senso che il Dipartimento è la struttura di cui il Presidente del Consiglio dei ministri si avvale per lo svolgimento delle funzioni indicate dall'art. 21 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, e dalle altre disposizioni di legge o di regolamento; il Dipartimento, inoltre, fornisce al Ministro per la funzione pubblica, se nominato, il supporto per lo svolgimento dei compiti a lui delegati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Ministro – a sua volta esercita le funzioni di indirizzo politico amministrativo, definisce le priorità e gli obiettivi da conseguire nelle aree di propria competenza, verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Nel Dipartimento della funzione pubblica, fino all'emanazione del regolamento governativo di cui alla legge 15 luglio 2002, n. 145 (art. 10), rimane operante l'ufficio del ruolo unico della dirigenza che svolge attività di gestione, coordinamento ed indirizzo delle materie concernenti le dotazioni organiche ed il trattamento giuridico ed economico della dirigenza del ruolo unico; coordina – altresì – e gestisce la mobilità interna ed esterna al ruolo unico ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni.

Va segnalato, inoltre, che viene configurato – nel decreto di organizzazione del Dipartimento – l'ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure, il quale coadiuva il Ministro nell'attività di semplificazione, fornisce supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo, cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa e predispone la relazione annuale al Parlamento di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni.

Da ultimo, sempre in ordine alle attività del Dipartimento e al concreto dispiegarsi dei suoi assetti operativi, va ricordato che lo stesso Dipartimento ha organizzato, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica, la "I^ Conferenza nazionale dell'Alta Dirigenza dello Stato" (Roma, 3-5 febbraio 2003).

4.1.4 L'anno 2002 ha registrato l'ulteriore attività di una nuova figura istituzionale nell'ambito del Governo: quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (d.P.R. 10 giugno 2001 e dPCM 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).

Qui si ritiene di fare soltanto riferimento, in termini generali, alla delega di funzioni conferita dal Presidente al Ministro in relazioni alle amministrazioni pubbliche, che ricomprende indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione, nonché funzioni di valutazione delle proposte formulate dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse (nel contesto specifico alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione).

Quanto al dPCM del 27 settembre 2001, istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie – che pone indubbi problemi di coerenza con la posizione della Presidenza desumibile dall'art. 95 della Costituzione - 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 a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle pubbliche amministrazioni e l'elaborazione, la promozione, l'aggiornamento del piano d'azione "governo elettronico".

4.1.5 Conclusivamente in ordine alle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri può dirsi – salvo quanto si dirà appresso su talune significative atipie ordinamentali – che il dPCM del 23 luglio 2002 ha fornito un assetto adeguato a Dipartimenti ed uffici, nell'intento di fornire una collocazione di carattere sistematico, facendo soprattutto premio su disposizioni di carattere generale. In tal senso si rivela importante il dettato dell'art. 7 del predetto dPCM, in base alla quale il Segretario generale convoca e presiede la conferenza dei capi delle strutture generali, ai fini del parere sul progetto di bilancio della Presidenza, secondo le indicazioni del decreto sull'ordinamento finanziario e contabile, nonché per l'esame di problematiche di carattere generale, a fini di coordinamento.

In ogni caso le strutture generali della Presidenza anche sulla linea della direttiva del Segretario generale in data 2 gennaio 2003 già più avanti ricordata, dovrebbero sempre più – tendenzialmente – conformarsi verso:

- una semplificazione, uno snellimento ed un miglioramento del rendimento delle attività poste in essere dalle strutture dell'amministrazione, da attuare attraverso una adeguata diffusione della cultura della responsabilità e managerialità della dirigenza;
- un costante, dinamico, riassetto strutturale ed organizzativo in funzione di coerenza con le missioni istituzionali della Presidenza;

- una autentica incentivazione della comunicazione interna, anche attraverso un migliore utilizzo delle potenzialità informative.

4.2 Valutazioni su recenti innovazioni.

Si è premesso che il dPCM 23 luglio 2002 si presta a talune valutazioni su atipie ordinamentali inserite nel complessivo disegno delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4.2.1 Gli art. 2 e 36 del predetto dPCM 23 luglio 2002 fanno specifico riferimento al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga.

Tale Dipartimento, che è qualificato "struttura di missione", viene inserito negli assetti organizzativi della Presidenza. In proposito, e pur nella piena consapevolezza della grande importanza sociale dei compiti conferiti, non è agevole ravvisare un collegamento con i compiti propri di una amministrazione che deve operare in funzione di supporto ai compiti del Premier costituzionalmente disciplinati dalla Costituzione. In tal senso depongono anche talune espressioni testuali del dPCM, nel quale è specificato che " la struttura, ferme restando le competenze attribuite alle altre amministrazioni statali in materia di contrasto alla droga e di recupero delle persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, ha il compito di effettuare le attività istruttorie necessarie ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento del Governo".

4.2.2 Ad analoghe, consistenti, perplessità dà luogo l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile che - come sancito dal dPCM 23 luglio 2002 - "cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale, l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo, elaborando le direttive ed individuando gli obiettivi degli interventi per il servizio civile su scala nazionale": compiti tutti per i quali è alquanto disagevole configurare una diretta correlazione alle tipiche competenze istituzionali della Presidenza del Consiglio.

4.2.3 Quanto al Dipartimento per la Protezione Civile, la Corte - in sede di precedente relazione al Parlamento - si era soffermata 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 era osservato che la scelta di ricondurre una struttura con compiti operativi, connotati da atipie ordinamentali e gestionali, nella Presidenza del Consiglio dei ministri poteva dare adito a contrasti con il precipuo ruolo di supporto della stessa Presidenza alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio. La Corte, conclusivamente, aveva esposto l'opportunità di allocare, con gli idonei atti normativi, le strutture di protezione civile nel pertinente alveo del Ministero dell'Interno.

In questa sede si ritiene di poter prendere in attenta considerazione l'esigenza emersa di consolidare la struttura nella Presidenza, che viene ritenuta la sede più idonea per il rapporto istituzionale con il sistema delle autonomie, nel quale svolgono un ruolo essenziale e determinante gli enti locali.

Tuttavia permangono non poche perplessità soprattutto in ordine a due aspetti:

1) le funzioni del Dipartimento vengono gradatamente estese anche a materie che non si riconnettono affatto al tradizionale fine di arginare calamità naturali o, comunque, alle esigenze emergenziali di protezione civile in senso proprio: eventi come il vertice FAO, l'afflusso di pellegrini per le celebrazioni religiose, il semestre italiano di presidenza europea sono stati ricondotti nel novero delle attribuzioni del Dipartimento. Si cita, in proposito, l'ordinanza 18 aprile 2003 che fa specifico – testuale – riferimento alla "ineludibile esigenza di assumere

misure straordinarie ed urgenti per il compimento delle attività organizzative connesse alla gestione del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea".

In ogni caso tutta la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi" - che comporta delicate interrelazioni con il sistema della autonomie e in primo luogo con le Regioni - dovrebbe essere oggetto, ad avviso della Corte, di adeguata ponderazione a livello istituzionale.

Va comunque, ancora, considerato che la protezione civile è materia ricompresa dall'art. 117 Cost. nella legislazione concorrente, con conseguente potestà legislativa spettante alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

In ogni caso la consapevolezza del rilievo istituzionale della tematica fin qui trattata emerge, anche, da una recente circolare del Dipartimento della Protezione Civile DPC/cg/0035114 (in G.U. n. 236 dell'8 ottobre 2002) dove - tra l'altro - si fa riferimento puntuale ad un contesto "che presenta indubbi profili di complessità, certamente ancor più rilevanti e meritevoli di approfondita riflessione alla stregua della sopravvenuta valenza costituzionale assegnata dalla legge costituzionale n. 3/2001 alla disciplina della materia della protezione civile", per cui "appare indispensabile una lettura sistematica di ciascuna disposizione normativa in coordinamento con tutte le ulteriori norme che disciplinano la medesima materia".

2) Il secondo aspetto da segnalare attiene alla deroga – nelle ordinanze di protezione civile – alle norme di contabilità generale. Al riguardo la Corte deve osservare che le deroghe non possono in alcun modo estendersi a situazioni estranee alle esigenze emergenziali, ne tanto meno le stesse deroghe possono essere invocate nell'ambito dell'adozione di ordinarie misure organizzative o gestionali.

In proposito, e per sostanziale connessione, va ricordata una recente determinazione (n. 20/2002 del 30 luglio 2002) della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che riveste particolare interesse in quanto ha preso in considerazione, in modo approfondito, le procedure in deroga adottate in forza di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di protezione civile. L'Autorità ha definito con chiarezza che:

a) le ordinanze contingibili ed urgenti possono derogare alle disposizioni vigenti in tema di lavori pubblici, ma, proprio perché conseguono ad una situazione eccezionale, la deroga non può permanere sine die, ma deve essere necessariamente limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della situazione invocata;

b) le ordinanze adottate per l'attuazione degli interventi di emergenza, al verificarsi di eventi di calamità naturali, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare; la deroga quindi è circoscritta esclusivamente alle sole norme esplicitamente richiamate.

4.2.4 A talune considerazioni si prestano le strutture disciplinate dall'art. 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303, in forza del quale per lo svolgimento di particolari compiti e per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente del Consiglio dei Ministri istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea è specificata dall'atto istitutivo.

Al riguardo, dal complesso degli atti adottati, la Corte valuta come coerenti con il disposto legislativo soprattutto le tre seguenti strutture:

1) Quella posta alle dirette dipendenze del Segretario Generale come struttura di missione, denominata "Ufficio per il programma di Governo", con il compito di espletare tutte le attività connesse con il monitoraggio dello stato di attuazione del programma.

2) Una seconda struttura denominata "Unità tecnica per l'e-goverment per lo sviluppo" con il compito di sviluppare, organizzare e coordinare le attività tecniche necessarie alla preparazione ed esecuzione dei progetti individuati nel quadro dell'iniziativa "e-goverment per

lo sviluppo", al fine di fornire supporto tecnico e progettuale ai Paesi interessati alle iniziative di e-governement (presso il Dipartimento per le Innovazioni e le Tecnologie).

3) Una ulteriore struttura presso il Dipartimento della Funzione pubblica con il compito di riorganizzare, coordinare e integrare le attività di comunicazione e informazione ai cittadini svolte, anche attraverso Internet e le reti telematiche, dalle diverse strutture del Dipartimento, nonché di sperimentare procedure e modelli di eccellenza da mettere a disposizione delle altre pubbliche amministrazioni.

Ad incertezze di valutazione dà luogo, invece, la struttura di missione riguardante la commissione intergovernativa per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione (dPCM 9 agosto 2002 e dPCM 7 maggio 2003).

4.3 Il processo evolutivo delle esigenze logistiche e dei servizi generali e di supporto.

In chiusura di notazioni sugli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri deve farsi, diffusamente, uno specifico riferimento al Dipartimento delle Risorse Strumentali del Segretariato Generale, che provvede all'erogazione dei servizi generali di supporto richiesti dalla Presidenza ricorrendo, ove necessario, anche ad appaltare l'esecuzione dei lavori, la prestazione di servizi e la fornitura di beni a soggetti esterni.

I servizi possono identificarsi nelle seguenti categorie: acquisto di beni e servizi; gestione del parco auto; gestione del patrimonio immobiliare; gestione dei sistemi informativi e telecomunicazioni; acquisto di beni e servizi legati ad eventi ed iniziative non ordinarie della Presidenza.

Nell'anno 2002 particolarmente gravosa ed intensa è stata l'attività del Dipartimento in considerazione del fatto che, in atto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è composta da oltre 20 strutture per un totale di circa 4.000 dipendenti; le varie strutture organizzative inoltre sono dislocate in 25 sedi, tutte ubicate nella città di Roma.

Nel contesto di esigenze alquanto imponenti, a livello operativo, è stato avviato dal Dipartimento un progetto sperimentale per la riorganizzazione dei servizi generali di supporto mediante la realizzazione di un modello organizzativo capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze; l'iniziativa è tesa dunque a conseguire il miglioramento dei servizi generali, attraverso il ricorso all'outsourcing dell'attività gestionale.

Tutto ciò premesso, e sulla base di elementi conoscitivi direttamente forniti dalla stessa Presidenza, si sta delineando un quadro di interventi e soluzioni, caratterizzato dai seguenti aspetti qualificanti:

1) l'approccio prescelto per riorganizzare in modo efficace il modello operativo di gestione degli approvvigionamenti, è quello di creare una struttura che da un lato utilizzi, e dall'altro integri, le capacità e le competenze presenti nell'amministrazione e nel mondo imprenditoriale.

2) La soluzione scelta è di affidare in outsourcing ad una società a capitale misto pubblico-privato (51% pubblico; 49% privato), da costituire appositamente, le attività di organizzazione, coordinamento, gestione diretta e indiretta, e di controllo dei servizi generali di funzionamento e supporto svolte attualmente all'interno del Dipartimento Risorse Strumentali.

3) L'obiettivo temporale è di concludere la costituzione della società entro il 2003, per poi raggiungere la situazione a regime entro la fine del 2004 (fase di avviamento).

4) La società non svolgerà direttamente lavori, né fornirà direttamente alla Presidenza beni né presterà direttamente servizi, ad eccezione di quelli relativi al proprio oggetto sociale. Nei riguardi dei fornitori, del mercato in generale e delle pubbliche amministrazioni o organismi pubblici (ad esempio, A.I.P.A., Provveditorato alle Opere Pubbliche, CONSIP S.p.A., ecc.), la Società agirà per conto ovvero in nome e per conto della Presidenza: in quest'ultimo caso in base ad una specifica procura e, quindi, con i necessari poteri di rappresentanza.

5) I rapporti tra la società e la Presidenza sono regolati da un contratto di servizio e da specifici livelli di servizio. La definizione, i valori obiettivo di riferimento, e i meccanismi di calcolo dei livelli di servizio devono essere parte integrante del contratto di servizio.

Stante quanto precede va, da ultimo, precisato che l'ambito delle attività svolte dalla Società comprenderà inizialmente le strutture della Presidenza che attualmente si avvalgono in tutto o in parte del Dipartimento per le Risorse Strumentali, ad esclusione - per il primo momento - della Protezione Civile.

Conclusivamente, osserva la Corte che l'iniziativa che la Presidenza intende adottare depone, inequivocabilmente, in favore di una struttura "non leggera" della stessa Presidenza in quanto ricomprendente un numero assai cospicuo di Dipartimenti ed Uffici (e quindi lontana dalla originaria intuizione di far capo ad un organo finalizzato ad esclusivo supporto dei compiti costituzionalmente rilevanti del Presidente del Consiglio dei Ministri).

In tal senso sarà l'esperienza applicativa a fornire elementi di giudizio. Al momento sono meritevoli di apprezzamento gli intenti di razionalizzare la spesa e di conseguire auspicabili risparmi, così come è ragionevole ipotizzare una fase di avviamento e sperimentazione.

In ogni caso è da ribadire l'esigenza di preservare, all'interno dell'amministrazione, le necessarie capacità di programmazione, di guida e di controllo dei risultati; ugualmente è necessario garantire, in tutte le fasi del percorso, un rigoroso rispetto delle regole della concorrenza.

Attività normativa del Governo

A. **Decreti-legge.** - *A.1. Decreti-legge emanati e convertiti in legge nel 2002. – A.2. Decreti-legge emanati nel 2002 e convertiti in legge nel 2003. – A.3. Decreti-legge emanati nel 2002 e non convertiti in legge.*
B. **Decreti legislativi.** – *B.1. Decreti legislativi emanati nel 2001 e pubblicati nel 2002. – B.2. Decreti legislativi emanati e pubblicati nel 2002. – B.3. Decreti legislativi emanati nel 2002 e pubblicati nel 2003. – B.4. Decreti legislativi di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata.*
C. **Regolamenti governativi, regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali.** *C.1. Regolamenti emanati nel 2001 e pubblicati nel 2002. – C.2. Regolamenti governativi emanati e pubblicati nel 2002. – C.3. Regolamenti governativi emanati nel 2002 e pubblicati nel 2003. – C.4. Regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali emanati e pubblicati nel 2002. – C.5. Regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali emanati nel 2002 e pubblicati nei primi mesi del 2003.*

A. Decreti-legge
A.1. Decreti-legge emanati e convertiti in legge nel 2002

1. DL 16 gennaio 2002, n. 3
   Legge 8 marzo 2002, n. 35
   Disposizioni urgenti per il potenziamento degli uffici diplomatici e consolari in Argentina.

2. DL 7 febbraio 2002, n. 7
   Legge 9 aprile 2002, n. 55
   Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

3. DL 7 febbraio 2002, n. 8
   Legge 4 aprile 2002, n. 56
   Proroga di disposizioni relative ai medici a tempo definito, farmaci, formazione sanitaria, ordinamenti didattici universitari e organi amministrativi della Croce Rossa.

4. DL 22 febbraio 2002, n. 12
   Legge 23 aprile 2002, n. 73
   Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare.

5. DL 22 febbraio 2002, n. 13
   Legge 24 aprile 2002, n. 75
   Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali.

6. DL 25 febbraio 2002, n. 17
   Legge 22 aprile 2002, n. 76
   Misure urgenti per lo svolgimento della Conferenza internazionale di Palermo sull'e-government per lo sviluppo.

7. DL 7 marzo 2002, n. 22
   Legge 6 maggio 2002, n. 82
   Disposizioni urgenti per l'individuazione della disciplina relativa all'utilizzazione del coke da petrolio (pet-coke) negli impianti di combustione.

8. DL 11 marzo 2002, n. 28
   Legge 10 maggio 2002, n. 91
   Modifiche all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative al contributo unificato di iscrizione a ruolo dei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi, nonché alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in materia di equa riparazione.

9. DL 20 marzo 2002, n. 36
   Legge 17 maggio 2002, n. 96
   Disposizioni urgenti per ottemperare ad obblighi comunitari in materia di autotrasporto.

10. DL 28 marzo 2002, n. 45
    Legge 24 maggio 2002, n. 100
    Proroga del termine in materia di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo.

11. DL 4 aprile 2002, n. 51
    Legge 7 giugno 2002, n. 106
    Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera.

12. DL 15 aprile 2002, n. 63
    Legge 15 giugno 2002, n. 112
    Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture.

13. DL 16 aprile 2002, n. 64
Legge 15 giugno 2002, n. 116
Disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali.

14. DL 19 aprile 2002, n. 68
Legge 18 giugno 2002, n. 118
Disposizioni urgenti per il settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi.

15. DL 6 maggio 2002, n. 81
Legge 2 luglio 2002, n. 131
Sospensione dei termini processuali, amministrativi e legali concernenti la regione Lombardia.

16. DL 6 maggio 2002, n. 83
Legge 2 luglio 2002, n. 133
Disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno.

17. DL 7 maggio 2002, n. 85
Legge 6 luglio 2002, n. 134
Disposizioni urgenti per il settore della pesca.

18. DL 10 maggio 2002, n. 92
Legge 11 luglio 2002, n. 140
Differimento della disciplina relativa alle acque di balneazione.

19. DL 22 maggio 2002, n. 97
Legge 19 luglio 2002, n. 141
Misure urgenti per assicurazione ospitalità temporanea e protezione ad alcuni palestinesi.

20. DL 1° giugno 2002, n. 105
Legge 29 luglio 2002, n. 162
Ulteriore proroga della copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo e di gestione aeroportuale.

21. DL 10 giugno 2002, n. 107
Legge 1° agosto 2002, n. 173
Disposizioni urgenti in materia di accesso alle professioni.

22. DL 11 giugno 2002, n. 108
Legge 31 luglio 2002, n. 172
Disposizioni urgenti in materia di occupazione e previdenza.

23. DL 20 giugno 2002, n. 121
Legge 1° agosto 2002, n. 168
Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale.

24. DL 20 giugno 2002, n. 122
Legge 1° agosto 2002, n. 185
Disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione.

25. DL 1° luglio 2002, n. 126
Legge 2 agosto 2002, n. 175
Disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni.

26. DL 8 luglio 2002, n. 138
Legge 8 agosto 2002, n. 178
Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate.

27. DL 2 settembre 2002, n. 192
Legge 23 ottobre 2002, n. 234
Proroga di termini nel settore dell'editoria.

28. DL 4 settembre 2002, n. 193
Legge 28 ottobre 2002, n. 238
Misure urgenti in materia di servizi pubblici.

29. DL 6 settembre 2002, n. 194
Legge 31 ottobre 2002, n. 246
Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica.

30. DL 9 settembre 2002, n. 195
Legge 9 ottobre 2002, n. 222
Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari.

31. DL 13 settembre 2002, n. 200
Legge 13 novembre 2002, n. 256
Interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici.

32. DL 11 settembre 2002, n. 201
Legge 14 novembre 2002, n. 259
Misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia.

33. DL 24 settembre 2002, n. 209
Legge 22 novembre 2002, n. 265
Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale, di crediti di imposta per le assunzioni, di detassazione per l'autotrasporto, di adempimenti per i concessionari della riscossione e di imposta di bollo.

34. DL 25 settembre 2002, n. 210
Legge 22 novembre 2002, n. 266
Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale.

35. DL 25 settembre 2002, n. 212
Legge 22 novembre 2002, n. 268
Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale.

36. DL 25 ottobre 2002, n. 236
Legge 27 dicembre 2002, n. 284
Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza.

37. DL 31 ottobre 2002, n. 244
Legge 23 dicembre 2002, n. 283
Ulteriore proroga della copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo e di gestione aeroportuale.

38. DL 4 novembre 2002, n. 245
Legge 27 dicembre 2002, n. 286
Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise e Sicilia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile.

A.2. Decreti-legge emanati nel 2002 e convertiti in legge nel 2003.

39. DL 11 novembre 2002, n. 251
Legge 10 gennaio 2003, n. 1
Misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia.

40. DL 24 dicembre 2002, n. 282
Legge 21 febbraio 2003, n. 27
Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità.

A.3. Decreti legge emanati nel 2002 e non convertiti in legge.

1. DL 8 agosto 2002, n. 187
Rideterminazione dei termini di scadenza relativi agli organi amministrativi dell'Associazione italiana della Croce Rossa.

2. DL 23 dicembre 2002, n. 281
Mantenimento in servizio delle centrali termoelettriche di Porto Tolle, Brindisi Nord e San Filippo del Mela.

B. Decreti legislativi.

B.1. Decreti legislativi emanati nel 2001 e pubblicati nel 2002.

1. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 467
   Disposizioni correttive ed integrative della normativa in materia di protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 1 della legge 24 marzo 2001, n. 127 (G.U. n. 13 del 16 gennaio 2002).

2. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 472
   Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato (G.U. n. 24 del 29 gennaio 2002).

3. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 473
   Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69, in materia di riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza (G.U. n. 24 del 29 gennaio 2002).

4. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 477
   Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato (G. U. n. 31 del 6 febbraio 2002).

5. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 478
   Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di cose per conto terzi (G.U. n. 36 del 12 febbraio 2002).

6. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 484
   Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 5 ottobre 2000, numeri 297 e 298, in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, nonché del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali (G.U. n. 40 del 16 febbraio 2002).

B.2. Decreti legislativi emanati e pubblicati nel 2002.

1. D.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9
   Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85 (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 12 febbraio 2002).

2. D.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10
   Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche (G.U. n. 39 del 15 febbraio 2002).

3. D.lgs. 4 marzo 2002, n. 21
   Attuazione della direttiva 1999/64/CE, che modifica la direttiva 90/388/CEE, in materia di reti di telecomunicazioni e reti televisive via cavo (G.U. n. 56 del 7 marzo 2002).

4. D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 23
   Attuazione della direttiva 1999/36/CE, 2001/2/CE e della decisione 2001/107/CE in materia di attrezzature a pressione trasportabili (Suppl. ord. alla G.U. n. 57 dell'8 marzo 2002).

5. D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 24
   Attuazione della direttiva 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie di consumo (Suppl.. ord. alla G.U. n. 57 dell'8 marzo 2002).

6. D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 25
   Attuazione della direttiva 98/24/CE sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro (Suppl. ord. alla G.U. n. 57 dell'8 marzo 2002).

7. D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 26
   Disposizioni integrative al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 95, recante attuazione della direttiva 98/71/CE sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli (G.U. n. 58 del 9 marzo 2002).

8. D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 27
   Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano (G.U. n. 58 del 9 marzo 2002).

9. D.lgs. 18 gennaio 2002, n. 52
   Testo unico delle disposizioni legislative in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea (Testo B) (Suppl. ord. alla G.U. n. 83 del 9 aprile 2002).

10. D.lgs. 11 aprile 2002, n. 61
    Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (G.U. n. 88 del 15 aprile 2002).

11. D.lgs. 5 aprile 2002, n. 77
    Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64 (G.U. n. 99 del 29 aprile 2002).

12. D.lgs. 13 marzo 2002, n. 79
    Disposizioni integrative del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, concernente l'indennità giornaliera di inabilità temporanea assoluta per gli sportivi professionisti dipendenti (G.U. n. 100 del 30 aprile 2002).

13. D.lgs. 30 maggio 2002, n. 113
    Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B) (Suppl. ord. alla G.U. n. 139 del 15 giugno 2002).

14. D.lgs. 20 agosto 2002, n. 190
    Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale (Suppl. ord. alla G. U. 199 del 26 agosto 2002).

15. D.lgs. 19 giugno 2002, n. 191
Attuazione della direttiva 2000/65/CE relativa alla determinazione del debitore dell'imposta sul valore aggiunto e conseguenti modifiche alla disciplina transitoria delle operazioni intracomunitarie (G.U. n. 203 del 30 agosto 2002).

16. D.lgs. 4 settembre 2002, n. 198
Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (G.U. n. 215 del 13 settembre 2002).

17. D.lgs. 2 agosto 2002, n. 220
Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: "Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore" (G.U. n. 236 dell'8 ottobre 2002).

18. D.lgs. 20 settembre 2002, n. 229
Attuazione della direttiva 1999/42/CE che istituisce un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per le attività professionali disciplinate dalle direttive di liberalizzazione e dalle direttive recanti misure transitorie e che completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche (G.U. n. 248 del 22 ottobre 2002).

19. D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231
Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (G.U. n. 249 del 23 ottobre 2002).

20. D.lgs. 31 ottobre 2002, n. 257
Modifiche all'articolo 10 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, concernenti gli Italiani nel mondo (G.U. n. 268 del 15 novembre 2002).

21. D.lgs. 4 settembre 2002, n. 262
Attuazione della direttiva 2000/14/CE concernente l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto (Suppl. ord. alla G.U. n. 273 del 21 novembre 2002).

22. D.lgs. 31 ottobre 2002, n. 271
Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 46, concernente i dispositivi medici, in attuazione delle direttive 2000/70/CE e 2001/104/CE (G.U. n. 291 del 12 dicembre 2002).

23. D.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287
Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernente le strutture organizzative dei ministeri, nonché i compiti e le funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (G.U. n. 304 del 30 dicembre 2002).

24. D.lgs. 23 dicembre 2002, n. 291
Sostituzione dell'allegato I al decreto legislativo 4 febbraio 2000, n. 45, in attuazione della direttiva 2002/25/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Suppl. ord. alla G.U. n. 305 del 31 dicembre 2002).

B.3. Decreti legislativi emanati nel 2002 e pubblicati nel 2003.

25. D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297
Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144 (G.U. n. 11 del 15 gennaio 2003).

26. D.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301
Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (G.U. n. 16 del 21 gennaio 2003).

27. D.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302
Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (G.U. n. 17 del 22 gennaio 2003).

28. D.lgs. 10 dicembre 2002, n. 305
Disposizioni sanzionatorie in attuazione del regolamento (CEE) n. 4045/89 relativo al sistema di finanziamento FEOGA-Sezione garanzia, a norma dell'articolo 4 della legge 29 dicembre 2000, n. 422 (G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003).

29. D.lgs. 10 dicembre 2002, n. 306
Disposizioni sanzionatorie in attuazione del regolamento (CE) n. 1148/2001 relativo ai controlli di conformità alle norme di commercializzazione applicabili nel settore degli ortofrutticoli freschi, a norma dell'art. 3 della legge 1° marzo 2002, n. 39 (G.U. n. 25 del 31 gennaio 2003).

30. D.lgs. 14 novembre 2002, n. 311
Testo unico delle disposizioni legislative in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo B) (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 2003).

B.4. Decreti legislativi di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata.

31. D.lgs. 18 gennaio 2002, n. 11
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di censimento in provincia di Bolzano (G.U. n. 43 del 20 febbraio 2002).

32. D.lgs. 23 aprile 2002, n. 110
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese (G.U. n. 138 del 14 giugno 2002).

33. D.lgs. 11 giugno 2002, n. 139
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di incentivi alle imprese (G.U. n. 159 del 9 luglio 2002).

34. D.lgs. 12 settembre 2002, n. 223
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella regione (G.U. n. 240 del 12 ottobre 2002).

35. D.lgs. 31 ottobre 2002, n. 270
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di invalidi civili (G.U. n. 290 dell'11 dicembre 2002).

36. D.lgs. 18 dicembre 2002, n. 309
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernente l'esercizio del diritto di voto per le elezioni dei consigli provinciali di Trento e di Bolzano, nonché per quelle dei consigli comunali della provincia di Bolzano, a seguito della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 2003).

C. Regolamenti governativi, regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali.
C.1. Regolamenti emanati nel 2001 e pubblicati nel 2002.

1. D.P.R. 7 novembre 2001, n. 360
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 525, concernente norme per la concessione dei contributi e delle provvidenze all'editoria (G.U. n. 4 del 5 gennaio 2002).

2. D.P.R. 22 ottobre 2001, n. 462
Regolamento di semplificazione del procedimento per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro lo scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici e di impianti elettrici pericolosi (G.U. n. 6 dell'8 gennaio 2002).

3. D.P.R. 7 novembre 2001, n. 464
Regolamento recante modalità di esecuzione delle rivaccinazioni antitetaniche, a norma dell'articolo 93, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 7 del 9 gennaio 2002).

4. D.P.R. 7 novembre 2001, n. 465
Regolamento che stabilisce le condizioni nelle quali è obbligatoria la vaccinazione antitubercolare, a norma dell'articolo 93, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 7 del 9 gennaio 2002).

5. D.P.R. 11 dicembre 2001, n. 466
Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 2001, n. 126, in materia di versamento del contributo unificato per le spese degli atti giudiziari (G.U. n. 10 del 12 gennaio 2002).

6. D.P.R. 24 novembre 2001, n. 474
Regolamento di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli (G.U. n. 25 del 30 gennaio 2002).

7. D.P.R. 7 dicembre 2001, n. 476
Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali (G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002).

8. D.P.R. 10 dicembre 2001, n. 479
Regolamento recante modifiche al regio decreto 12 luglio 1938, n. 1324, concernente riforma delle vigenti disposizioni sulla concessione di ricompense al merito di Marina (G.U. n. 36 del 12 febbraio 2002).

9. D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 480
Regolamento recante semplificazione del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di veicoli e degli adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse (G.U. n. 37 del 13 febbraio 2002).

10. D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481
Regolamento recante semplificazioni del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio di veicoli senza conducente (G.U. n. 37 del 13 febbraio 2002).

11. D.P.R. 15 dicembre 2001, n. 482
Regolamento di semplificazione del procedimento per i pagamenti da e per l'estero delle amministrazioni statali (G.U. n. 38 del 14 febbraio 2002).

12. D.P.R. 18 dicembre 2001, n. 483
Regolamento di semplificazione del procedimento per la decisione del ricorso gerarchico improprio presentato alla Commissione centrale dei raccomandatari marittimi avverso i provvedimenti della Commissione locale (G.U. n. 39 del 15 febbraio 2002).

Ministero dell'ambiente

13. DECRETO 18 settembre 2001, n. 468
Regolamento recante: "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" (Suppl. ord. alla G.U. n. 13 del 16 gennaio 2002).

14. DECRETO 6 dicembre 2001, n. 469
Regolamento recante disposizioni in materia di mantenimento in cattività di esemplari di delfini appartenenti alla specie Tursiops Truncatus, in applicazione dell'articolo 17, comma 6 della legge 23 marzo 2001, n. 93 (G.U. n. 15 del 18 gennaio 2002).

Ministero per i beni e le attività culturali

15. DECRETO 27 novembre 2001, n. 491
Regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a fondazioni da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni (G.U. n. 95 del 23 aprile 2002).

Ministero dell'economia e delle finanze

16. DECRETO 13 dicembre 2001, n. 485
Regolamento emanato ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, in materia di agenzia in attività finanziaria (G.U. n. 40 del 16 febbraio 2002).

Ministero della giustizia

17. DECRETO 7 novembre 2001, n. 458
Regolamento sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postale e delle carte di pagamento (G.U. n. 3 del 4 gennaio 2002).

18. DECRETO 11 dicembre 2001, n. 475
Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile, ai sensi dell'articolo 17, comma 114, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (G.U. n. 25 del 30 gennaio 2001).

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

19. DECRETO 27 dicembre 2001, n. 487
Regolamento contenente disposizioni di attuazione della legge 16 marzo 2001, n. 88, recante: "Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime" (G.U. n. 66 del 19 marzo 2002).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

20. DECRETO 13 dicembre 2001, n. 489
Regolamento concernente l'integrazione, a norma dell'articolo 1, comma 6 della legge 20 gennaio 1999, n. 9, delle norme relative alla vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico (G.U. n. 86 del 12 aprile 2002).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

21. DECRETO 13 dicembre 2001, n. 470
Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'articolo 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di interventi in favore dei soggetti con handicap grave privi dell'assistenza dei familiari (G.U. n. 15 del 18 gennaio 2002).

Ministero delle politiche agricole e forestali

22. DECRETO 22 novembre 2001, n. 486
Regolamento recante disposizioni applicative del regime comunitario di aiuto alla produzione di olive da tavola (G.U. n. 54 del 5 marzo 2002).

23. DECRETO 12 novembre 2001, n. 490
Regolamento in materia di premio per il fermo definitivo dell'attività di pesca (G.U. n. 87 del 13 aprile 2002).

Ministero della sanità

24. DECRETO 11 giugno 2001, n. 488
Regolamento recante criteri indicativi per la valutazione dell'idoneità dei lavoratori all'esposizione alle radiazioni ionizzanti, ai sensi dell'articolo 84, comma 7, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (G.U. n. 80 del 5 aprile 2002).

C.2. Regolamenti governativi emanati e pubblicati nel 2002

1. D.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18
Regolamento recante norme in tema di indipendenza e autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali, da emanare ai sensi dell'articolo 71, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (G.U. n. 49 del 27 febbraio 2002).

2. D.P.R. 16 gennaio 2002, n. 20
Regolamento di attuazione dell'articolo 15 della legge 7 marzo 2001, n. 62, istitutivo del Fondo per la mobilità e riqualificazione professionale dei giornalisti (G.U. n. 55 del 6 marzo 2002).

3. D.P.R. 5 marzo 2002, n. 32
Regolamento di attuazione della direttiva 1999/90/CEE, che modifica la direttiva 90/539/CEE, in materia di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni da Paesi terzi di pollame e uova da cova (G.U. n. 62 del 14 marzo 2002).

4. D.P.R. 24 gennaio 2002, n. 33
Regolamento concernente l'affidamento delle attribuzioni in materia di giochi e scommesse all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, a norma dell'articolo 12, comma 1, della legge n. 383 del 2001 (G.U. n. 63 del 15 marzo 2002).

5. D.P.R. 13 marzo 2002, n. 69
Regolamento per la semplificazione delle modalità di certificazione dei corrispettivi per le società e le associazioni sportive dilettantistiche (G.U. n. 92 del 19 aprile 2002).

6. D.P.R. 21 marzo 2002, n. 98
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'interno (G.U. n. 118 del 22 maggio 2002).

7. D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101
Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi (G.U. n. 125 del 30 maggio 2002).

8. D.P.R. 30 maggio 2002, n. 114
Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo C) (Suppl. ord. alla G.U. n. 139 del 15 giugno 2002).

9. D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115
Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A) (Suppl. ord. alla G.U. n. 139 del 15 giugno 2002).

10. D.P.R. 29 aprile 2002, n. 123
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1986, n. 429, in materia di modalità di pagamento delle pensioni e degli assegni congeneri a carico del bilancio dello Stato (G.U. n. 147 del 25 giugno 2002).

11. D.P.R. 26 marzo 2002, n. 128
Regolamento recante norme di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (G.U. n. 154 del 3 luglio 2002).

12. D.P.R. 7 maggio 2002, n. 129
Regolamento recante ulteriore modifica al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, in materia di collaudo degli ascensori (G.U. n. 155 del 4 luglio 2002).

13. D.P.R. 8 maggio 2002, n. 130
Regolamento per l'esecutività dell'accordo integrativo dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (G.U. n. 155 del 4 luglio 2002).

14. D.P.R. 30 aprile 2002, n. 132
Regolamento recante modalità per l'assunzione di atleti nei gruppi sportivi del Corpo di polizia penitenziaria (G.U. n. 156 del 5 luglio 2002).

15. D.P.R. 30 maggio 2002, n. 142
Regolamento concernente le agevolazioni di credito alle imprese operanti nel settore editoriale, previste dagli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge 7 marzo 2001, n. 62 (G.U. n. 169 del 20 luglio 2002).

16. D.P.R. 30 maggio 2002, n. 150
Regolamento recante norme per l'applicazione del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 251, sulla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi (G.U. n. 173 del 25 luglio 2002).

17. D.P.R. 5 luglio 2002, n. 152
Regolamento recante proroga del termine stabilito dall'articolo 11 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1999, n. 544, per l'installazione degli apparecchi misuratori fiscali e delle biglietterie automatizzate idonei all'emissione dei titoli d'accesso per la certificazione dei corrispettivi relativi ai settori dello spettacolo e dell'intrattenimento (G.U. n. 174 del 26 luglio 2002).

18. D.P.R. 24 giugno 2002, n. 157
Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1999, n. 267, concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, nonché delle relative funzioni, dell'amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri (G.U. n. 176 del 29 luglio 2002).

19. D.P.R. 5 luglio 2002, n. 158
Regolamento per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei vice ministri del Ministero dell'economia e delle finanze (G.U. n. 176 del 29 luglio 2002).

20. D.P.R. 1° agosto 2002, n. 202
Regolamento recante modifiche delle norme sull'articolazione organizzativa del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze (G.U. n. 219 del 18 settembre 2002).

21. D.P.R. 8 agosto 2002, n. 204
Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 2001, n. 315, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia (G.U. n. 220 del 19 settembre 2002).

22. D.P.R. 8 agosto 2002, n. 207
Regolamento recante approvazione dello statuto dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, a norma dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 21 settembre 2002).

23. D.P.R. 1° agosto 2002, n. 211
Regolamento recante modifiche all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, in materia di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni (G.U. n. 225 del 25 settembre 2002).

24. D.P.R. 8 agosto 2002, n. 213
Regolamento recante disciplina per la redazione dei documenti caratteristici del personale appartenente all'Esercito, alla Marina, all'Aeronautica e all'Arma dei carabinieri (Suppl. ord. alla G.U. n. 226 del 26 settembre 2002).

25. D.P.R. 2 agosto 2002, n. 215
Regolamento di semplificazione del procedimento di chiusura annuale dei fondi scorta del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato (G.U. n. 228 del 28 settembre 2002).

26. D.P.R. 12 settembre 2002, n. 237
Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208, in materia di dislocazione delle sedi delle direzioni interregionali della Polizia di Stato (G.U. n. 254 del 29 ottobre 2002).

27. D.P.R. 20 settembre 2002, n. 247
Regolamento recante disciplina degli istituti di partecipazione sindacale per il personale della carriera prefettizia (G.U. n. 259 del 5 novembre 2002).

28. D.P.R. 23 settembre 2002, n. 250
Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, concernente criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale (G.U. n. 262 dell'8 novembre 2002).

29. D.P.R. 15 novembre 2002, n. 278
Regolamento recante rideterminazione della dotazione organica del personale appartenente alle aree funzionali dell'Ispettorato centrale repressione frodi (G.U. n. 299 del 21 dicembre 2002).

30. D.P.R. 21 novembre 2002, n. 280
Regolamento recante modifica dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1965, n. 115, per la parificazione delle quote di iscrizione all'Albo a carico dei giornalisti professionisti e pubblicisti in pensione (G.U. n. 300 del 23 dicembre 2002).

C.3. Regolamenti governativi emanati nel 2002 e pubblicati nel 2003

31. D.P.R. 6 novembre 2002, n. 293
Regolamento di semplificazione recante modifica all'articolo 141 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, e successive modificazioni, in materia di accertamenti tecnici relativi a locali di pubblico spettacolo (G.U. n. 1 del 2 gennaio 2003).

32. D.P.R. 28 novembre 2002, n. 298
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144, sui servizi di bancoposta (G.U. n. 12 del 16 gennaio 2003).

33. D.P.R. 4 settembre 2002, n. 300
Regolamento recante determinazione delle unità addette agli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle attività produttive (G.U. n. 14 del 18 gennaio 2003).

34. D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303
Regolamento di organizzazione dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro-ISPESL, a norma dell'articolo 9 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 (G.U. n. 18 del 23 gennaio 2003).

35. D.P.R. 10 dicembre 2002, n. 304
Regolamento recante integrazione al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82, sulle caratteristiche delle tessere di riconoscimento del personale dei ruoli direttivi del Corpo di polizia penitenziaria (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2003).

C.4. Regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali emanati e pubblicati nel 2002

Presidenza del Consiglio dei ministri

1. D.P.C.M. 6 giugno 2002, n. 143
Regolamento recante la disciplina del credito di imposta in favore delle imprese produttrici di prodotti editoriali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 marzo 2001, n. 62 (G.U. n. 169 del 20 luglio 2002).

Ministero degli affari esteri

2. DECRETO 16 aprile 2002, n. 125
Regolamento recante norme per la ripartizione del fondo di cui al comma 1 dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni (G.U. n. 149 del 27 giugno 2002).

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

3. DECRETO 12 giugno 2002, n. 161
Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate (G.U. n. 177 del 30 luglio 2002).

Ministero delle attività produttive

4. DECRETO 24 luglio 2002, n. 226
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 31 maggio 1999, n. 248, recante criteri e modalità per la concessione della garanzia e per la gestione del Fondo per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e all'articolo 15 della legge 7 agosto 1997, n. 266 (G.U. n. 243 del 16 ottobre 2002).

Ministero per i beni e le attività culturali

5. DECRETO 8 febbraio 2002, n. 47
Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (G.U. n. 78 del 3 aprile 2002).

6. DECRETO 21 maggio 2002, n. 147
Regolamento concernente l'erogazione di contributi a favore delle emittenti televisive locali che trasmettano programmi autoprodotti, ai sensi dell'articolo 146 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 172 del 24 luglio 2002).

7. DECRETO 25 giugno 2002, n. 155
Regolamento recante modifica all'articolo 8 del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 4 novembre 1999, n. 470, recante disposizioni in materia di presentazione delle domande di ammissione ai contributi in favore delle attività teatrali (G.U. n. 175 del 27 luglio 2002).

8. DECRETO 19 giugno 2002, n. 165
Regolamento di modifica del decreto ministeriale 13 giugno 1994, n. 495, recante: "Regolamento concernente disposizioni di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241" (G.U. n. 180 del 2 agosto 2002).

9. DECRETO 21 maggio 2002, n. 188
Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamento del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (G.U. n. 195 del 21 agosto 2002).

10. DECRETO 4 settembre 2002, n. 224
Regolamento recante modifica dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 2 novembre 1999, n. 531, concernente: "Regolamento recante criteri per la definizione della misura, delle modalità di erogazione e delle finalità del contributo in favore dei produttori cinematografici, nonché di un ulteriore contributo da concedere in favore del regista e degli autori del soggetto e della sceneggiatura cittadini italiani, ai sensi dell'articolo 7 della legge 4 novembre 1965, n. 1213" (G.U. n. 241 del 14 ottobre 2002).

Ministero delle comunicazioni

11. DECRETO 25 febbraio 2002, n. 84
Regolamento concernente la procedura di accreditamento dei laboratori di prova (G.U. n. 105 del 7 maggio 2002).

12. DECRETO 20 marzo 2002, n. 95
Regolamento concernente le interfacce offerte dagli operatori di telecomunicazioni (G.U. n. 114 del 17 maggio 2002).

13. DECRETO 25 luglio 2002, n. 214
Regolamento concernente la revisione della normativa attinente ai titoli di abilitazione all'esercizio di stazioni radioelettriche di bordo di navi mercantili non soggette alle prescrizioni della convenzione Solas 74/83 (G.U. n. 227 del 27 settembre 2002).

14. DECRETO 1° ottobre 2002, n. 225
Regolamento recante modalità e criteri di attribuzione del contributo previsto dall'articolo 52, comma 18, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, per le emittenti radiofoniche locali (G.U. n. 242 del 15 ottobre 2002).

15. DECRETO 30 ottobre 2002, n. 275
Regolamento concernente la sorveglianza ed i controlli sulle apparecchiature radio e sulle apparecchiature terminali di telecomunicazione (G.U. n. 298 del 20 dicembre 2002).

Ministero della difesa

16. DECRETO 22 ottobre 2002, n. 274
Regolamento recante norme per la rideterminazione delle sedi e delle zone di competenza territoriale dei Consigli di leva e degli Uffici di leva per l'arruolamento nell'Esercito e nell'Aeronautica nonché degli Uffici di leva per l'arruolamento nel Corpo equipaggi militari marittimi (G.U. n. 295 del 17 dicembre 2002).

Ministero dell'economia e delle finanze

17. DECRETO 29 marzo 2002, n. 80
Modifiche al regolamento ministeriale 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (G.U. n. 103 del 4 maggio 2002).

18. DECRETO 19 aprile 2002, n. 86
Regolamento recante modalità di attuazione delle disposizioni tributarie in materia di rivalutazione dei beni delle imprese e del riconoscimento fiscale dei maggiori valori iscritti in bilancio, ai sensi dell'articolo 3, commi 1, 2 e 3 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (G.U. n. 106 dell'8 maggio 2002).

19. DECRETO 12 giugno 2002, n. 119
Regolamento recante norme concernenti l'istituzione ed il regime dei depositi fiscali e la circolazione nonché le attività di accertamento e di controllo delle imposte riguardanti i tabacchi lavorati (G.U. n. 141 del 18 giugno 2002).

20. DECRETO 19 aprile 2002, n. 124
Regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, relativo alle detrazioni di imposta spettanti a seguito dell'effettuazione di interventi di manutenzione e salvaguardia dei boschi finalizzati alla tutela ambientale e alla difesa del territorio e del suolo dai rischi di dissesto geologico (G.U. n. 148 del 26 giugno 2002).

21. DECRETO 17 maggio 2002, n. 127
Regolamento recante disciplina delle modalità di pagamento dell'imposta di bollo dovuta sulle domande, le denunce e gli atti che le accompagnano, presentate all'Ufficio del registro delle imprese in via telematica, nonché la determinazione della nuova tariffa dell'imposta di bollo dovuta su tali atti (G.U. n. 153 del 2 luglio 2002).

22. DECRETO 9 maggio 2002, n. 153
Regolamento recante disposizioni modificative del decreto ministeriale 18 febbraio 1998, n. 41, in materia di detrazioni per le spese di ristrutturazione edilizia (G.U. n. 174 del 26 luglio 2002).

23. DECRETO 6 giugno 2002, n. 159
Regolamento recante determinazione delle tariffe d'estimo e delimitazione delle zone censuarie, in attuazione dell'articolo 9, comma 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Suppl. ord. alla G.U. n. 176 del 29 luglio 2002).

24. DECRETO 6 agosto 2002, n. 203
Regolamento recante modifica del comma 2 dell'articolo 7 del regolamento per la fabbricazione e l'emissione delle monete metalliche in lire e in euro, adottato con decreto ministeriale 5 agosto 1999, n. 524 (G.U. n. 219 del 18 settembre 2002).

25. DECRETO 6 agosto 2002, n. 205
Regolamento recante modifica del decreto ministeriale 2 agosto 1999, n. 287, istitutivo della scommessa a totalizzatore denominata "Formula 101" (G.U. n. 220 del 19 settembre 2002).

26. DECRETO 2 agosto 2002, n. 217
Regolamento ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, in materia di disciplina delle fondazioni bancarie (G.U. n. 230 del 1° ottobre 2002).

Ministero della giustizia

27. DECRETO 25 febbraio 2002, n. 87
Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti (G.U. n. 107 del 9 maggio 2002).

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

28. DECRETO 5 agosto 2002, n. 218
Regolamento di sicurezza per le navi abilitate alla pesca costiera (G.U. n. 231 del 2 ottobre 2002).

29. DECRETO 12 agosto 2002, n. 219
Regolamento recante caratteristiche tecniche e requisiti delle zattere di salvataggio da utilizzare esclusivamente sulle unità da diporto (G.U. n. 232 del 3 ottobre 2002).

30. DECRETO 13 settembre 2002, n. 263
Regolamento in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale modificativo del decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85, recante norma di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1992, n, 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217 (G.U. n. 273 del 21 novembre 2002).

Ministero dell'interno

31. DECRETO 15 aprile 2002, n. 135
Regolamento recante l'individuazione delle sanzioni disciplinari irrogabili ai vigili volontari ausiliari ed ai vigili del fuoco ausiliari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 157 del 6 luglio 2002).

32. DECRETO 4 giugno 2002, n. 144
Regolamento recante la disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia (G.U. n. 171 del 23 luglio 2002).

33. DECRETO 13 luglio 2002, n. 196
Regolamento recante le modalità di svolgimento del corso biennale di formazione iniziale del personale della carriera prefettizia (G.U. n. 213 dell'11 settembre 2002).

34. DECRETO 1° luglio 2002, n. 197
Regolamento recante determinazione delle rendite catastali e conseguenti trasferimenti erariali ai comuni (G.U. n. 214 del 12 settembre 2002).

35. DECRETO 1° agosto 2002, n. 199
Regolamento recante le modalità di accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato (G.U. n. 215 del 13 settembre 2002).

36. DECRETO 2 luglio 2002, n. 239
Regolamento di attuazione dell'articolo 18, comma 3, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (G.U. n. 255 del 30 ottobre 2002).

37. DECRETO 4 ottobre 2002, n. 243
Regolamento concernente la modifica delle dotazioni organiche della carriera prefettizia, ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito nella legge 2 luglio 2002, n. 133 (G.U. n. 257 del 2 novembre 2002).

38. DECRETO 19 settembre 2002, n. 272
Regolamento di esecuzione del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, recante le norme di recepimento della direttiva 93/15/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e controllo degli esplosivi per uso civile (Suppl. ord. alla G.U. n. 291 del 12 dicembre 2002).

39. DECRETO 2 dicembre 2002, n. 276
Regolamento recante norme per la disciplina dei concorsi per l'accesso ai ruoli dei commissari, dei direttori tecnici e dei direttivi medici della Polizia di Stato e dei concorsi per l'accesso al ruolo direttivo speciale ed al ruolo speciale ad esaurimento dei direttori tecnici della Polizia di Stato (Suppl. ord. alla G.U. n. 298 del 20 dicembre 2002).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

40. DECRETO 10 gennaio 2002, n. 38
Regolamento recante riordino della disciplina delle scuole di cui alla legge 11 ottobre 1986, n. 697, adottato in attuazione dell'articolo 17, comma 96, lettera a), della legge 15 maggio 1997, n. 127 (G.U. n. 69 del 22 marzo 2002).

41. DECRETO 28 febbraio 2002, n. 93
Regolamento recante le modalità di svolgimento della prima e della seconda prova scritta degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 2001/2002 (G.U. n. 113 del 16 maggio 2002).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

42. DECRETO 18 gennaio 2002, n. 34
Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 25 maggio 2001, n, 337, in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori (G.U. n. 63 del 15 marzo 2002).

43. DECRETO 28 febbraio 2002, n. 70
Regolamento concernente condizioni e modalità per l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 80, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane (G.U. n. 93 del 20 aprile 2002).

44. DECRETO 18 febbraio 2002, n. 88
Regolamento recante l'istituzione del Fondo per il sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, inserito nel ruolo provvisorio ad esaurimento del Ministero delle finanze, distaccato e poi trasferito all'E.T.I. o ad altra società da essa derivante (G.U. n. 107 del 9 maggio 2002).

45. DECRETO 13 marzo 2002, n. 89
Regolamento concernente la disciplina del fondo di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di interventi a favore dei minori vittime di abusi, a norma dell'articolo 80, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 108 del 10 maggio 2002).

Ministero della salute

46. DECRETO 23 luglio 2002, n. 206
Regolamento recante l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti tra il Ministero della salute ed i medici ambulatoriali, specialisti e generici, operanti negli ambulatori direttamente gestiti dal Ministero della salute per l'assistenza sanitaria e medico legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (G.U. n. 220 del 19 settembre 2002).

C.5. Regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e regolamenti ministeriali emanati nel 2002 e pubblicati nei primi mesi del 2003

Presidenza del Consiglio dei ministri

47. D.P.C.M. 27 novembre 2002, n. 294
Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 4 del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463 (G.U. n. 1 del 2 gennaio 2003).

48. D.P.C.M. 25 ottobre 2002, n. 296
Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 luglio 2001, n. 338, recante regolamento di esecuzione delle disposizioni relative al contrassegno della Società italiana autori e degli editori (S.I.A.E.) di cui all'articolo 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni (G.U. n. 7 del 10 gennaio 2003).

49. D.P.C.M. 10 dicembre 2002, n. 308
Regolamento per la determinazione del modello e delle modalità di tenuta del registro dei casi di mesotelioma asbesto correlati ai sensi dell'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 277 del 1991 (G.U. n. 31 del 7 febbraio 2003).

Ministero della difesa

50. DECRETO 22 novembre 2002, n. 299
Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 2 novembre 1993, n. 571, che disciplina le modalità ed i criteri applicativi delle norme contenute negli articoli 25 e 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, riguardanti le procedure ed i punteggi per l'avanzamento a scelta degli ufficiali delle Forze armate (G.U. n. 13 del 17 gennaio 2003).

Ministero dell'economia e delle finanze

51. DECRETO 11 novembre 2002, n. 315
Regolamento in materia di ricompense al valore ed al merito della Guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 65, comma 3, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69 (G.U. n. 46 del 25 febbraio 2003).

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:* 3.2.1 "Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni"; 3.2.2 "Ordine pubblico e sicurezza"; *3.3 Leggi pluriennali di spesa; 3.4 Analisi della spesa per Centri di responsabilità e profili di attività istituzionale:* 3.4.1 Amministrazione penitenziaria: 3.4.1.1 Personale dell'Amministrazione penitenziaria; 3.4.1.2 Corsi di formazione; 3.4.1.3 Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario, i corsi di formazione per i detenuti e le misure alternative alla pena detentiva; 3.4.1.4 Edilizia penitenziaria; 3.4.2 Giustizia minorile: 3.4.2.1 Personale giustizia minorile; 3.4.2.2 Formazione; 3.4.2.3 Attività contrattuale; 3.4.2.4 Attività istituzionale svolta in collaborazione con altri soggetti pubblici per il reinserimento dei minori; 3.4.2.5 Istituti penali minorili.
4. Personale.
5. Informatica: *5.1 La spesa per l'informatica.*

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	43.135	46.068	*491*	38.697	38.485	38.426	12.261	6.310
2. Affari di giustizia	341.462	417.899	*516*	296.402	295.205	428.357	170.177	46.084
3. Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.231.989	3.347.788	*172.727*	3.151.339	3.101.210	3.089.545	770.258	38.592
4. Amministrzione penitenziaria	2.574.577	2.695.243	*179.270*	2.438.198	2.411.805	2.420.604	559.165	214.347
5. Giustizia minorile	150.411	161.148	*19.502*	134.079	131.119	120.946	69.064	20.275
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**6.341.574**	**6.668.146**	**372.506**	**6.058.713**	**5.977.824**	**6.097.878**	**1.580.925**	**325.607**

Sintesi e conclusioni.

Conclusasi la fase di attuazione della riforma del Ministero della giustizia[1], che ha impegnato soprattutto nell'anno 2001 l'Amministrazione nella riorganizzazione delle strutture interne, il 2002 è stato un anno di stabilizzazione per i nuovi uffici centrali.

Come è noto, l'art. 19 del d.lgs. n. 300 del 1999 ha ridotto in modo significativo il numero dei magistrati collocati fuori ruolo ed assegnati al Ministero[2], che attualmente non possono superare le 50 unità (120 prima della riforma) ed ha stabilito che ai magistrati siano riservate solo le funzioni strettamente connesse alla loro professionalità. Ciò ha comportato un rinnovamento del sistema della dirigenza, più aperta a professionalità diverse da quelle magistratuali; nel corso dell'esercizio in esame sono stati nominati cinque direttori generali amministrativi, nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, nei Dipartimenti dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile, mentre presso il Dipartimento degli affari di giustizia, in considerazione della peculiarità delle funzioni svolte, le direzioni generali continuano ad essere rette da personale di magistratura.

Nonostante i numerosi interventi del legislatore per migliorare il rendimento della "macchina giustizia", la risoluzione del problema di una giustizia lenta appare ancora lontana. L'istituzione del giudice unico, l'introduzione del giudice di pace, l'istituzione delle sezioni stralcio e dei giudici onorari, la modifica dell'art. 111 Cost. e l'affermazione del principio della durata ragionevole dei processi e del giusto processo[3], la nuova disciplina del riparto della giurisdizione[4], la riforma del diritto societario[5] (che, tra l'altro, introduce procedimenti sommari, a carattere cautelare e non, destinati a garantire in tempi rapidi la tutela reale dei diritti, nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa[6]) hanno sicuramente contributo a

---

[1] La nuova struttura dell'Amministrazione centrale è stata approvata con d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55; 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.

[2] La legge, 10 gennaio 2003, n. 1, di conversione del d.l. 11 novembre 2002, n. 251, recante misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia, il numero dei magistrati che possono essere collocati fuori ruolo per essere destinati al Ministero della Giustizia, è stato elevato a 62 unità, per garantire un necessario supporto tecnico all'attività di Governo in occasione del semestre di Presidenza italiana dell'U.E.

[3] La legge costituzionale n. 2 del 1999 ha dato attuazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, introducendo in Italia, con il rango di norma costituzionale, accanto alle altre garanzie essenziali che devono connotare il giusto processo, il principio della sua ragionevole durata.

[4] Legge 21 luglio 2000, n. 205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa.

[5] Legge 3 ottobre 2001, n. 366, di delega al Governo per la riforma del diritto societario. In particolare, l'art. 12 prevede misure dirette a rendere più efficace il tentativo di conciliazione ed a dissuadere dalle ingiustificate resistenze nei confronti della soluzione conciliativa della controversia.

[6] Sono auspicati ulteriori interventi riformatori, volti a prevedere misure idonee a ridurre il numero dei processi, anche disincentivando con sanzioni l'abuso del processo, in modo più efficace di quanto ora riesca a fare l'istituto

non aggravare ulteriormente una situazione di grave arretrato, ma non sono stati sufficienti a determinare una decisa inversione di tendenza. Ad una domanda di giustizia sempre crescente l'Amministrazione non riesce a dare risposte tempestive, ancorché la legislazione vigente le imponga una maggiore efficienza degli apparati organizzativi e dei singoli uffici giudiziari[7].

Nel rinviare al successivo paragrafo l'esame dei dati statistici forniti dall'Amministrazione in merito all'andamento delle pendenze in alcuni specifici settori, appare opportuno sottolineare che le risorse finanziarie messe a disposizione dell'Amministrazione della giustizia per il 2002 sono diminuite in percentuale sul totale della spesa del bilancio dello Stato, con un'inversione di tendenza rispetto ai due precedenti esercizi finanziari. Qualsiasi riforma per poter raggiungere risultati positivi deve ricevere un adeguato supporto in termini di disponibilità di personale e di materiali, strumenti la cui congruità è connessa direttamente alla entità delle risorse ed alla loro corretta programmazione.

Il dm 22 gennaio 2002[8] ha dato attuazione al disposto dell'art. 4, comma 4 del d.lgs.. n. 300 del 1999 ed all'art. 9 del d.P.R. n. 55 del 2001, attraverso l'individuazione delle unità dirigenziali non generali nell'ambito dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria; il provvedimento ha reso operativa la riforma ordinamentale che ha disegnato un nuovo impianto organizzativo, avendo riguardo sia ai vertici centrali sia a quelli periferici. L'art. 9 ha infatti attuato un concreto decentramento delle funzioni amministrative affidate ai provveditorati regionali, sedi di livello dirigenziale generale, con l'attribuzioni di individuate sfere di responsabilità.

Ha trovato finalmente attuazione anche per l'Amministrazione della giustizia il disposto del d.lgs. n. 29 del 1993, in materia di costituzione del Servizio di controllo interno[9], che aveva incontrato numerosi ostacoli anche sull'assunto della inconciliabilità con le funzioni giurisdizionali svolte dagli uffici giudiziari.

Attualmente, l'organico[10] è coperto nella quasi totalità ed è ripartito per aree; in particolare, un'area segue l'iter dei programmi esecutivi d'azione (PEA), predisposti dai singoli Dipartimenti a seguito della direttiva annuale del Ministro. Ne valuta la coerenza con gli obiettivi indicati dal Ministro e la congruenza economica per quanto attiene ai costi. Una seconda area considera i costi delle singole strutture, sotto l'aspetto finanziario, economico e della contabilità analitica. L'attività del SECIN ha interessato l'esame dell'organizzazione delle strutture amministrative, al fine anche di ottimizzare l'uso delle risorse. A tale scopo è stata istituita un'area che deve ridisegnare l'attuale struttura organizzativa dell'Amministrazione della giustizia[11].

Il SECIN non ha potuto collaborare alla stesura della direttiva del Ministro per il 2002 (per l'esame del predetta direttiva si rinvia al paragrafo 2.1), essendo stato costituto solo successivamente alla sua approvazione; si è attivato per fornire corrette indicazioni per

---

della responsabilità processuale aggravata, di cui all'art. 96 c.p.c. (Relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2001, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione).

[7] Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, nella già richiamata Relazione in occasione dell'apertura del corrente anno giudiziario, ha sottolineato che sempre maggiori vincoli di interdipendenza si vanno consolidando tra i vari Paesi dell'Unione europea, che non possono lasciare indifferente il nostro mondo della giustizia e che obbligano ad affrontare realisticamente i temi dell'attuazione concreta del diritto in ogni singolo Paese e, quindi, del servizio giudiziario. Una forte sollecitazione verso l'efficienza del sistema normativo e organizzativo della giustizia viene, pertanto, anche dall'Unione europea, che sta oggi realizzando, in base a concreti criteri organizzativi, una serie di strutture comuni.

[8] Decreto di individuazione e disciplina delle articolazioni interne di livello dirigenziale nell'ambito degli uffici dirigenziali istituiti presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con il d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55, nonché presso i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria.

[9] Il SECIN è stato costituito con dm del 9 maggio 2002.

[10] L'organico è composto da dodici unità di personale, di cui cinque di area C e sette di area B.

[11] Le attività del Servizio sono coadiuvate da un'area statistica, che cura i rapporti con le unità statistiche del Ministero elaborandone i dati ai propri fini.

l'elaborazione della direttiva per l'esercizio 2003 e per la realizzazione di un unico sistema di gestione del bilancio e di rilevazione contabile. In particolare, il SECIN ha richiesto ai Dipartimenti la redazione di un funzionigramma della propria struttura, che deve definirne i costi e consentire una gestione per obiettivi, individuando le singole responsabilità di processo[12].

Come è noto, all'interno dell'Amministrazione della giustizia i posti dirigenziali di prima fascia sono attribuiti a magistrati, che svolgono in tale ambito funzioni direttive di tipo manageriale, solo indirettamente riconducibili alle funzioni giurisdizionali nel cui ambito l'attività del magistrato è valutabile dal CSM. Ad oggi non è stata affrontata la problematica relativa alla valutabilità da parte del SECIN dell'attività manageriale svolta dal magistrato.

Nell'ambito della programmazione per il 2003, il SECIN ha previsto iniziative per definire le responsabilità di struttura, con particolare riferimento alla c.d. doppia dirigenza (giurisdizionale ed amministrativa) negli Uffici giudiziari. Oltre a ciò, ha progettato lo studio delle possibili cause del c.d. debito giudiziario.

Sono, inoltre, in corso di istituzione controlli interni di gestione presso i singoli dipartimenti, a supporto dei quali il SECIN intende cooperare per l'adozione del sistema di contabilità informatizzato (SI.CO.GE) predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze per le P.A. centrali.

La Corte, che, come già osservato, nelle precedenti Relazioni aveva sottolineato che la mancata attuazione della disposizione legislativa in materia di istituzione dei servizi di controllo interno, aveva posto l'Amministrazione della giustizia, senza convincenti motivazioni, al di fuori del quadro normativo di settore, valuta positivamente la costituzione del SECIN, la cui attività sarà esaminata con maggiore compiutezza in sede di esame dell'esercizio 2003.

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[13], ha avuto una ricaduta positiva sulla razionalizzazione degli uffici e delle risorse; sono state soppresse 165 preture circondariali e 100 procure presso le preture, chiuse 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 2002, 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
2001	851.427	855.702	2.286.972	100,5
2002	850.558	1.088.701	2.313.228	128,0

(dati forniti dall'Amministrazione)

** Per l'Amministrazione equivale al "quoziente di ricambio"*

[12] Tale sistema è, nel programma del SECIN, funzionale anche alla valutazione dei dirigenti, dei quali deve essere valutata la capacità manageriale sotto l'aspetto del raggiungimento degli obiettivi e della qualità del clima organizzativo.

[13] 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.

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
2002	2.722.038	2.520.038	1.897.849	92,6

(dati forniti dall'Amministrazione)

**indice di smaltimento elaborato dalla Corte = procedimenti definiti/procedimenti iscritti; per l'Amministrazione equivale al "quoziente di ricambio"*

Alcune sedi lamentano ancora difficoltà operative a causa di carenze di personale e delle strutture[14] 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[15] 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 previsto di 1.000 unità, alla data dell'11 novembre 1998 ne erano in servizio 295; 329 al 2 giugno 1999; 721 alla data del 31 dicembre 2001, 678 al 31 dicembre 2002, con un decremento rispetto al precedente esercizio che conferma le difficoltà che incontra l'Amministrazione a coprire le vacanze di organico.

Inizialmente i giudizi pendenti erano 636.632, scesi alla data del 31 dicembre 1999 a 503.234, con un indice di variazioni pendenze[16] di circa il 20,9%, scesi ancora a 347.673 al giugno 2001, con un indice di variazione che era salito al 36,17%[17]; al 21 dicembre 2002 il numero dei giudizi pendenti era pari a 191.511. Da stime dell'Amministrazione l'arretrato dovrebbe esaurirsi entro il quinquennio previsto dalla legge.

1.3 Il giudice di pace[18].

Complessivamente positivo è il giudizio sui risultati del giudice di pace, che si è dimostrato un importante strumento di razionalizzazione del sistema giudiziario, ancorché si manifestino anche in questo settore problemi di organico; rispetto alle 4700 unità previste, le presenze sono 4225, con un miglioramento rispetto ai precedenti esercizi (nel 2000 erano vacanti 2.087 unità, 1.057 nel 2001).

Nonostante l'impegno dell'Amministrazione per garantire la copertura degli organici e per dotare i giudici di pace delle strutture idonee allo svolgimento delle funzioni loro attribuite, i procedimenti in arretrato continuano ad avere un livello elevato, determinato soprattutto dal

---

[14] Relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2001, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione.

[15] Legge 22 luglio 1997, n. 276.

[16] l'indice di smaltimento calcolato dall'Amministrazione tiene conto anche delle pendenze

[17] 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 è stato calcolato l'indice di smaltimenti sono 544.674.

[18] 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. Al giudice di pace è stata 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 è proceduto ad una revisione dell'apparato sanzionatorio relativo ai reati che saranno attribuiti al giudice di pace con l'applicazione di pene alternative a quelle detentive.

numero delle sopravvenienze. Rispetto al precedente esercizio 2001, nel civile, le iscrizioni di nuovi giudizi, complessivamente sono stati 1.194.276, ai quali devono aggiungersi 720.808 di procedimenti già in essere al 1° gennaio; ne sono stati esauriti 1.140.445, con un arretrato di 774.639 ed un indice di smaltimento del 59,55%.

Le materie assegnate al giudice di pace riguardano la cognizione ordinaria, i procedimenti speciali, opposizioni alle sanzioni amministrative[19]. Quanto alla materia di cognizione ordinaria, che rappresenta il maggior impegno dei giudici di pace, i procedimenti sopravvenuti hanno subito un incremento (passando da 438.690 a 450.205). L'indice di smaltimento, dato dal rapporto tra giudizi definiti e cause iscritte, è del 95,9%, confermando l'impegno di questo giudice.

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
2002	450.205	432.079	95,9

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

Le competenze penali del giudice di pace, regolate dal d.lgs. 274 del 2000, 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 dm 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 274 del 2000[20], recante disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace.

Sono pervenuti 128.304 procedimenti, dei quali ne sono stati definiti 96.683, con un indice di smaltimento del 75%.

2. Quadro di riferimento programmatico.

2.1 Le note preliminari e le direttive generali del Ministro.

La programmazione del Ministero della giustizia per il 2002 si è sviluppata attraverso i seguenti documenti: il programma di Governo, il programma per la giustizia presentato dal Ministro alle Commissioni giustizia della Camera e del Senato nel mese di luglio 2001, il documento di programmazione economico finanziaria (Dpef 2002/2006), la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001[21], la direttiva sulle linee guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001, la direttiva generale del Ministro per l'anno 2002.

Nelle precedenti Relazioni al Parlamento, pur rilevando una maggiore attenzione nella predisposizione delle note preliminari e delle direttive generali del ministro, la Corte aveva sottolineato la necessità che anche l'attività del Ministero della giustizia fosse oggetto di documenti di programmazione più completi ed approfonditi, meno descrittivi e generici.

Le direttive per il 2002 mostrano un sensibile miglioramento nel senso indicato e rappresentano un primo tentativo di utilizzare il metodo di lavoro per obiettivi, anziché il metodo fino ad oggi seguito di indicare come risultati da raggiungere gli adempimenti di legge; si articolano in dieci obiettivi generali delle politiche pubbliche del Ministero, in obiettivi generali dell'azione amministrativa che si riferiscono all'assetto e al funzionamento interno del

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

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

[21] La direttiva concerne gli "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002".

Ministero[22], in obiettivi specifici assegnati ai singoli dipartimenti, con l'indicazione di meccanismi per il monitoraggio e del sistema di valutazione dei dirigenti. Per ogni dipartimento è stato predisposto un programma d'azione (PEA), con l'indicazione del nome del responsabile e degli indicatori di misurazione ed i termini per il raggiungimento degli obiettivi.

La direttiva per il 2003[23] è stata predisposta seguendo la metodologia della precedente, della quale intende essere il completamento. Si articola in cinque Sezioni, con l'indicazione di dieci obiettivi generali[24], degli obiettivi operativi, trasferiti in sessanta Programmi Esecutivi di Azione (PEA), del sistema di monitoraggio, che dovrà essere effettuato con cadenza quadrimestrale, il sistema di valutazione dei dirigenti, la programmazione annuale delle iniziative formative.

Un valido sistema di monitoraggio è indispensabile per verificare la validità della programmazione ed il grado di conseguimento degli obiettivi individuati. In questo processo di valutazione si inserisce l'attività del SECIN, che ha elaborato al tal fine le linee guida per i servizi di controllo di gestione che dovranno essere istituiti presso ciascun Centro di responsabilità.

3. Analisi dei risultati di consuntivo.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 194 del 2002[25], e del successivo decreto di attuazione del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002[26], le risorse dell'Amministrazione della giustizia sono state ridotte di 196,9 milioni di euro, pari al 10,41%. Particolarmente sensibili sono state le riduzioni per il Centro di responsabilità "Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi", pari a circa 92 milioni di euro, di cui 39 milioni di euro per le spese di funzionamento (10,28% dello stanziamento corrispondente).

Per quanto riguarda la Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e servizi, i capitoli di parte corrente sono stati ridotti complessivamente di circa 51 milioni di euro sulla competenza e di circa 42 milioni di euro sulla cassa, mentre i capitoli di parte capitale hanno subito una diminuzione di circa 9 milioni di euro sulla competenza e di circa 14,9 milioni di euro sulla cassa. La riduzione complessiva delle risorse per investimenti è stata pari a circa il 15% del corrispondente stanziamento.

Non irrilevante è stata altresì la riduzione di circa 36,8 milioni di euro sul capitolo 1551, concernente i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari ed il taglio per l'informatica di servizio, circa 18,5 milioni di euro per la parte corrente. Quest'ultimo intervento ha compromesso la funzionalità di alcuni servizi istituzionali, particolarmente degli uffici giudiziari della Suprema Corte di Cassazione, determinando il blocco o il ritardo di alcune attività riguardanti i sistemi informativi, ed ha determinato disservizi nel settore penale. In particolare, le disfunzioni hanno riguardato i sistemi informativi della Direzione Nazionale Antimafia e delle Direzioni Distrettuali Antimafia e degli uffici giudiziarie ad esse collegate, nonché le attività connesse al funzionamento della rete e dei servizi di interoperatività tra Procure, Uffici di sorveglianza, Amministrazione penitenziaria e Casellario centrale.

---

[22] La direttiva è stata elaborata attraverso diverse fasi, che sono partite da un'analisi strategica e da un'individuazione degli obiettivi generali, dalla individuazione degli obiettivi specifici, dalla verifica della coerenza e della congruenza degli obiettivi, dalla verifica finale e dall'emanazione della direttiva.

[23] Dm 10 aprile 2003.

[24] Gli obiettivi generali indicati nella direttiva sono: la riduzione del debito giudiziario, dei tempi e dei costi dei processi in campo sia civile sia penale; la ricerca di idonee soluzioni gestionali, anche al fine di razionalizzare le risorse umane e strumentali, la revisione delle competenze tra Amministrazione centrale e periferiche; il potenziamento e l'adeguamento delle strutture giudiziarie, penitenziarie e minorili; l'introduzione degli strumenti di programmazione per obiettivi; lo sviluppo dell'attività di formazione; la certezza della pena e la garanzia della dignità delle condizioni detentive; la tutela dei minori; la cooperazione giudiziaria e penitenziaria in campo internazionale per la prevenzione ed il contrasto dei reati.

[25] Decreto legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito con legge 31 ottobre 2002, n. 246.

[26] C.d. "decreto taglia spese".

Per quanto attiene il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i tagli si sono riflessi sull'andamento generale delle spese, con ricadute significative soprattutto sull'attività degli organi decentrati, ai quali sono affidate le competenze in materie di interesse circoscrizionale che, in alcuni casi, hanno dovuto operare per salvaguardare le mere attività di funzionamento, dovendo ridimensionare gli indirizzi tecnico-operativi che a loro erano pervenuti dall'Amministrazione centrale. Inoltre, anche per questa struttura, si prospetta la possibilità di dover ricorrere alla procedura del riconoscimento del debito per spese di natura indifferibile, poste in essere negli ultimi mesi dell'esercizio in esame ma alle quali non è stato possibile far fronte per i tagli di spesa in parola. Le maggiori sofferenze sono ricadute sui capitoli destinati al mantenimento dei detenuti, quali i canoni per la conduzione dei servizi di istituto e per le spese sanitarie, in particolare per il pagamento delle rette dell'O.P.G. di Castiglione delle Stiviere e per i servizi generali, quali fitto dei locali, oneri accessori ed informatica di servizio. In particolare in quest'ultimo settore, il taglio della spesa ha comportato uno storno di spesa sul 2003 pari a circa 1,9 milioni di euro ed il differimento di alcuni progetti sul corrente esercizio finanziario. Il ridimensionamento del capitolo 1751 per circa il 40% ha determinato la necessità di trovare una copertura pari a circa 6,5 milioni di euro su altri capitoli, mediante il meccanismo della compensazione.

In generale, si osserva che l'Amministrazione dovrà fare fronte con le risorse del corrente esercizio finanziario ai pagamenti per obbligazioni assunte nel 2002, e che a seguito dell'entrata in vigore del richiamato decreto legge non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

3.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi assegnati al settore della Giustizia, pur avendo mantenuto sostanzialmente in valori assoluti lo stesso livello del 2001, 6.341,5 milioni di euro (pari a circa 12.278,8 mld di lire; 12.226,7 mld nel 2001; 11.714,3 mld di lire nel 2000) sono scesi percentualmente, rispetto al totale delle risorse del bilancio dello Stato, allo 0,93 per cento (1,00 nel 2001), tornando ai livelli degli anni 1998/1999. Pur non trattandosi di un decremento in percentuale particolarmente sensibile, si osserva che il settore, che da anni è interessato da una profonda crisi di efficienza, sulla quale le pur numerose riforme non sono riuscite ad incidere in modo sensibile, richiederebbe maggiori risorse, da destinare anche al miglioramento ed al potenziamento delle strutture. Le spese di parte corrente sono state pari a 6.058,4 milioni di euro (11.584,5 mld nel 2001 e 11.236,5 mld nel 2000), mentre quelle in conto capitale sono state pari a 283,1 milioni di euro (642,1 mld nel 2001 e 477,8 mld nel 2000).

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi		Spese correnti	Spese in conto capitale
		% sul bilancio dello Stato		
1997	5.182,0	1,30	4.903,2	5.058,2
1998	5.368,4	0,91	5.162,6	5.162,6
1999	5.633,1	0,90	5.390,7	5.390,7
2000	6.049,9	1,02	5.803,1	5.803,1
2001	6.314,5	1,00	5.982,8	5.982,8
2002	6.341,5	0,93	6.058,4	283,1

La capacità di impegno si mantiene sostanzialmente stabile rispetto sia agli stanziamenti di competenza sia a quelli complessivi.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti di competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1997	5.182,0	4.646,9	89,6	5.242,0	89,6	89,6
1998	5.368,4	4.954,1	92,2	5.439,2	92,2	92,2
1999	5.633,1	5.100,5	90,5	5.704,5	90,5	90,5
2000	6.049,9	5.485,5	90,6	6.188,4	90,6	90,6
2001	6.314,5	5.860,0	92,8	6.513,1	92,8	92,8
2002	6.341,5	5.977,8	94,0	6.531,3	6.143,8	94,0

E' migliorata la capacità di impegno sui residui iniziali di stanziamento.

(milioni di euro)

Anni	Residui stanziamento all'1/1	Impegni sui residui	%
1997	600,1	38,6	64,3
1998	705,4	60,0	85,0
1999	138,4	52,2	37,7
2000	198,5	44,7	24,5
2001	189,7	155,2	81,8
2002	189,7	166,0	87,5

Il rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile è sceso rispetto al 2001, che aveva segnato un'inversione di tendenza rispetto agli andamenti dal 1997.

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
1997	6.096,7	5.799,2	95,1
1998	6.249,1	5.514,1	88,0
1999	6.581,6	5.607,1	85,1
2000	7.255,4	6.100,9	84,1
2001	7.719,8	6.615,5	85,7
2002	8.004,4	6.668,1	83,3

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1997	6.097	4.710,3	77,2	5.799,2	4.710,3	81,2
1998	6.249	5.047,7	80,7	5.514,1	5.047,7	91,5
1999	6.582	5.036,8	76,5	5.607,1	5.036,8	89,9
2000	7.255	5.483,3	75,5	6.100,9	5.483,3	89,8
2001	7.720	5.796,3	75,0	6.615,5	5.796,3	87,6
2002	8.004,4	5.930,5	74,0	6.668,1	5.930,5	88,9

I residui totali, al 31 dicembre 2002, sono pari a 1.580,9 milioni di euro (3.219,1 mld nel 2001), con un decremento rispetto al precedente esercizio. Se si confronta la capacità di smaltimento degli impegni di competenza si osserva che la stessa raggiunge l'84%, mentre è notevolmente inferiore la velocità di spesa dei residui, pari solo al 64% (si passa dal 59,7 nel 2001).

(milioni di euro)

Impegni su competenza	Pagamenti su competenza	% Pagamenti su impegni	Residui al 31.12.01	Pagamenti su residui	% Pagamenti su residui
5.977,8	5.024,7	84	1.662,8	1.073,1	64

La tabella che segue illustra l'andamento dei residui totali nel quadriennio 1998/2002 ed evidenzia il decremento di cui si è detto rispetto al 2001.

(milioni di euro)

Anni	Residui totali
1998	929,8
1999	1.205,4
2000	1.405,2
2001	1.662,5
2002	1.580,9

3.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello del Ministero della giustizia, nel nuovo schema elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze, sono state ridotte a tre, essendo stata eliminata la funzione "sanità". Ciò non consente un'affidabile comparazione con i dati dei precedenti esercizi finanziari.

Nell'esercizio in esame abbiamo, pertanto: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 10) "protezione sociale"

Il 99,3% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzioni-obiettivo 3) "ordine pubblico e sicurezza" (6.300,1 milioni di euro), di cui il 56,6% (3.571,8 milioni di euro) nella funzione "tribunali", il 43,3% (2.727,9 milioni di euro) nella funzione "carceri".

(milioni di euro)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	11,6	10,4	89,6	11,8	10,6	89,8
3. Ordine pubblico e sicurezza	6.300,1	5.802,3	92,0	6.489,7	6.106,7	94,0
10. Protezione sociale	29,8	26,4	88,5	29,8	26,5	88,9
Totale	6.341,5	5.977,8	94,2	6.531,3	6.143,8	94,0

La maggiore capacità di impegno si osserva nella funzione obiettivo "ordine pubblico e sicurezza", mentre è pressoché analoga per le due FOB residue; anche il rapporto impegni totali/massa impegnabile segue il medesimo andamento.

(milioni di euro)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%	Pagamenti totali	% pagamenti massa spendibile	% pagamenti autorizzazioni di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	21,0	16,6	79,0	13,2	62,8	79,5
3. Ordine pubblico e sicurezza	7.951,2	6.622,5	83,2	6.056,4	76,1	88,9
10. Protezione sociale	32,1	28,9	90,0	28,2	87,8	97,5
Totale	8.004,4	6.668,1	83,3	6.097,8	76,1	91,4

(milioni di euro)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Residui totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	21,0	4,9	23,3
3. Ordine pubblico e sicurezza	7.951,2	1.575,4	19,8
10. Protezione sociale	32,1	0,5	1,5
Totale	8.004,4	1.580,9	19,7

3.2.1 "Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni"[27].

Complessivamente, come già osservato, alla funzione obiettivo in esame sono state assegnate risorse per 11.651 milioni di euro, di cui 9,0 milioni di euro al Centro di responsabilità "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro", 0,4 milioni di euro al Centro di responsabilità "Affari di Giustizia", 0,7 milioni di euro al Centro di responsabilità "Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi", 1,5 milioni di euro al Centro di responsabilità "Giustizia minorile".

3.2.2 "Ordine pubblico e sicurezza".

La funzione obiettivo in parola attiene alla funzione "tribunali" e "carceri". In quest'ultima, come funzione di quarto livello, si trova la funzione "amministrazione penitenziaria", che attiene ai centri di responsabilità Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e Giustizia minorile.

3.3 Leggi pluriennali di spesa.

L'Amministrazione della giustizia non ha ottemperato all'obbligo di presentazione del monitoraggio delle leggi di spesa ed è del tutto insufficiente lo schema di nota preliminare al bilancio consuntivo.

- Legge 30 dicembre 1997, n. 458 – Interventi urgenti per il potenziamento delle strutture e dei servizi dell'Amministrazione della giustizia.

Tale legge ha disposto stanziamenti per la Giustizia Minorile, per la costruzione, ristrutturazione, ampliamento e restauro degli edifici e delle loro pertinenze e per la realizzazione di interventi connessi alla ristrutturazione e/o al completamento di fabbricati demaniali destinati ad ospitare istituti penali per minori. Complessivamente, l'ammontare delle risorse, allocate sul capitolo 7400 (ex 7181), è pari a 23,25 milioni di euro, ripartiti in tre annualità di 7,75 milioni di euro tra gli esercizi 1998/2000, interamente impegnati.

- Legge 30 luglio 1996, n. 400 – di conversione in legge del decreto legge 3 giugno 1996, n. 307 – Disposizioni urgenti per l'utilizzazione in conto residui dei fondi stanziati per il finanziamento dei progetti finalizzati per la pubblica Amministrazione, nonché delle spese di funzionamento dell'Autorità per l'informatica.

Le risorse sono allocate sul capitolo 7205, per le spese relative al finanziamento del progetto intersettoriale "Rete Unitaria per la P.A.", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi". Erano stati previsti finanziamenti per complessivi 26,6 milioni di euro, ripartiti negli anni dal 1997 al 2002. Nel 2001, i finanziamenti sono stati destinati agli adeguamenti della rete per gli Uffici del Giudice di Pace.

Le risorse sono utilizzate per la realizzazione di progetti connessi alla rete unitaria e sono destinati al controllo di gestione, al protocollo informatizzato, al processo del lavoro, all'informatica giudiziaria, alla Cassazione Giudiziaria Cancelleria Fallimentare, all'adeguamento della rete per gli Uffici del Giudice di pace.

Nell'esercizio in esame sono stati impegnati circa 7,5 milioni di euro, pagati su competenza circa 0,940 milioni di euro e sui residui circa 2,5 milioni di euro (per un totale di circa 3,4 milioni di euro). I residui complessivi ammontano a circa 19,6 milioni di euro.

3.4 Analisi della spesa per Centri di responsabilità.

La nuova organizzazione dell'Amministrazione centrale su base dipartimentale non consente una comparazione con i dati di bilancio del precedente esercizio finanziario.

Le maggiori quote di risorse sono gestite dai centri di responsabilità: "amministrazione penitenziaria", con 2.574,5 milioni di euro (pari a circa 4.985,0 mld di lire; 5.117,4 mld nel

[27] Al quarto livello, fanno parte di questa FOB "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione centrale"e i "servizi pubblici non altrimenti classificabili".

2001), di cui 2.044,0 milioni di euro (pari a circa 3.957,7 mld di lire; 4.065,3 mld nel 2001) per spese di funzionamento (1.817,0 milioni di euro per il personale, pari a circa 3.518,2 mld di lire; 3.582,7 mld nel 2001) e "organizzazione giudiziaria , del personale e dei servizi", con 3.232,0 milioni di euro (pari a circa 6.258,0 mld di lire; 4.713,8 mld nel 2001), di cui 2.802 (pari a circa 5.425,5 mld di lire; 4.657,3 mld nel 2001) per spese di funzionamento (2.324 milioni di euro per il personale, pari a circa 4.499,0 mld di lire; 4.295,3 mld nel 2001).

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

(milioni di euro)

Centri di responsabilità	Stanziamenti di competenza	Impegni di competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	43,1	38,4	89,0
Affari di giustizia	341,4	295,2	86,4
Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.232,0	3.101,0	95,9
Amministrazione penitenziaria	2.574,5	2.411,8	93,6
Giustizia minorile	150,4	131,1	87,1
Totale	6.341,5	5.977,8	94,2

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(milioni di euro)

Centri di responsabilità	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	43,2	38,6	89,3
Affari di giustizia	341,5	295,2	86,4
Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.308,4	3.171,5	95,0
Amministrazione penitenziaria	2.672,8	2.496,8	93,4
Giustizia minorile	165,2	141,5	85,6
Totale	6.531,3	6.143,8	94,0

(milioni di euro)

Centri di Responsabilità	Economie o maggiori spese
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	4,4
Affari di giustizia	45
Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	80,6
Amministrazione penitenziaria	136,3
Giustizia minorile	141,5
Totale	282,8

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

(milioni di euro)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti/massa spendibile	% pagamenti/autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	56.9	46.0	38.4	67,4	83.4
Affari di giustizia	644.6	417.8	428.3	66.4	102
Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.898,3	3.347.7	3.089.5	79	92
Amministrazione penitenziaria	3.194.1	2.695.2	2.420.6	75.7	89
Giustizia minorile	210.2	161.1	120.9	57.5	75
Totale	8.004.4	6.668.1	6.097.8	76	91

Tabella dei residui totali

(milioni di euro)

Centri di Responsabilità	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	12,2
Affari di giustizia	170.1
Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	770.2
Amministrazione penitenziaria	559,1
Giustizia minorile	69.0
Totale	1.580.9

3.4.1 Amministrazione penitenziaria.

(milioni di euro)

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
2.575,0	2.672,8	2.411,8	2,496.8	3.194,1	2.420,6	559,1

In merito agli effetti del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 novembre 2002, che ha apportato riduzione negli stanziamenti dei diversi stati di previsione della spesa, si è detto nel paragrafo 3)

Sin dagli anni '90 l'Amministrazione penitenziaria è stata interessata da un complesso processo di riforma, al quale hanno contribuito diversi provvedimenti normativi che si sono succeduti in un breve periodo: l'art. 50, comma 9, lettera d) della legge n. 388 del 2000[28]; il d.lgs. n. 146 del 2000[29], che ha introdotto significative innovazioni, disegnando un nuovo modello del sistema penitenziario (oltre ad un rilevante potenziamento dei ruoli organici del personale, ha previsto la modifica dei vertici centrali e periferici e delle articolazioni degli organi operativi); il d.P.R. n. 55 del 2001[30] di attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999. Per la completa attuazione del processo di riforma era necessaria l'emanazione del decreto di

[28] Legge 23 dicembre 2000, n. 388

[29] Il d.lgs., 21 maggio 2000, n. 146 "Adeguamento delle strutture e degli organici" è stato emanato sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 12 della legge n. 266 del 1999.

[30] D.P.R. 6 marzo 2001 n. 55, attuativo del d.lgs., 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, che ha previsto all'interno del Dipartimento cinque Direzioni generali: Direzione generale del personale e della formazione, a Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, Direzione generale per il bilancio e della contabilità, Direzione generale dei detenuti e del trattamento, Direzione generale dell'esecuzione della pena esterna.

individuazione degli Uffici di livello dirigenziale, con l'attribuzione delle relative competenze. Ciò è avvenuto con il dm 22 gennaio 2002, che ha individuato gli uffici dirigenziali di livello non generale presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Tale provvedimento ha reso operativa la riforma ordinamentale attraverso il nuovo impianto organizzativo, con riguardo ai vertici centrali e periferici.

Si sottolinea, in particolare, il disposto dell'art. 9 che attua un concreto decentramento delle funzioni amministrative affidate ai provveditorati regionali, sedi di livello dirigenziale generale, con l'attribuzione di individuate sfere di responsabilità. I provveditorati regionali sono stati rideterminati nelle sedi e nelle circoscrizioni di competenza; 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.

Alla data del 31 dicembre 2002 erano ristretti in istituti di pena 55.670 detenuti[31], di cui 32.854 condannati, 21.682 imputati e 1.134 internati (sottoposti a misure di sicurezza).

La stessa Amministrazione sottolinea che, a fronte di una popolazione detenuta che, a partire dal 1993, è sempre sopra la soglia delle 50.000 presenze, la capacità ricettiva degli istituti risulta insufficiente. La tabella che segue indica i livelli di capienza che dovrebbero trovare applicazione[32].

Anni	Detenuti presenti (valori medi)	Numeri indice*	Capienza regolamentare	Indici di variazione*	Numero detenuti per 100 posti disponibili
1992	44.134	100	35.923	100	132
1993	50.903	115	39.895	111	126
1994	52.641	119	40.341	112	127
1995	50.448	114	40.703	113	115
1996	48.528	110	41.506	116	115
1997	49.306	112	43.796	122	111
1998	49.559	112	43.121	120	111
1999	51.072	116	42.787	119	124
2000	53.338	121	42.723	119	124
2001	55.193	125	42.996	120	129
2002	56.431	128	41.431	115	134

**Dati forniti dall'Amministrazione penitenziaria, che ha scelto, per il calcolo degli indici come anno base, il 1992.*

Per tutti gli anni considerati, la capacità ricettiva degli istituti non è stata adeguata alle esigenze. La progressiva riduzione della capienza è da ricondursi alla chiusura di alcuni istituti penitenziari ed alla contemporanea parziale chiusura per ristrutturazione di alcuni edifici penitenziari. Inoltre, il decremento registrato negli anni 2001/2002, pari a 1.565 posti, è dovuto alla ridefinizione dei criteri di calcolo delle capienze effettuate previo censimento.

Per quanto attiene alla custodia cautelare, i detenuti imputati rappresentano il 40% della popolazione degli istituti; di questi il 56% è in attesa di primo giudizio, il 30% è stato condannato in primo grado, il 14% in grado di appello ed ha presentato ricorso in Cassazione. Per il 93% dei casi la custodia cautelare risulta minore o uguale a 18 mesi[33].

[31] 11.957 in attesa di giudizio (21,5%); 6.576 (11,8%) appellanti; 3.149 (5,/%) ricorrenti; per un totale di imputati di 21.682: 32.854 (59,0%) condannati; 1.134 internati (2,0%). In caso di posizioni miste è considerata quella più grave.

[32] Stabiliti dal decreto del Ministero della sanità del 5 luglio 1975.

[33] Termine di durata massima se non si è raggiunti dalla proroga disposta dall'art. 305, comma 1 del c.p.

E' in continuo aumento la presenza di detenuti stranieri; al 31 dicembre 2002 risultano presenti 16.788 stranieri, pari al 30% dei detenuti, con un trend incrementale che è iniziato nel 1990. Il 36,8% proviene da Paesi europei, il 51,0% dall'Africa, il 4,0% dall'Asia, l'8,1% dall'America. Questi dati impongono all'Amministrazione un adeguamento delle professionalità del personale che opera all'interno degli istituti di pena. Sul punto si rinvia all'analisi sull'attività dell'Amministrazione nel settore dei corsi di formazione.

3.4.1.1 Personale dell'Amministrazione penitenziaria.

L'organico complessivo del personale del comparto dei Ministeri è stato rideterminato, potenziandolo, con dPCM del 4 ottobre 2000[34] e del 15 aprile 2001, che ha portato il personale a 10.025 unità, compresi i dirigenti.

Nella tabella che segue sono riassunti i dati relativi alle dotazioni organiche del personale dirigente e delle aree funzionali dell'Amministrazione penitenziaria, che evidenzia uno scoperto del 29,71%, con una carenza complessiva di 2.982 unità, di cui 317 nella sola area dirigenziale.

Riepilogo nazionale	Organico	Presenze
Qualifiche dirigenziali	385	68
Aree funzionali	9.640	6.975
Totale	10.025	7.043

L'Amministrazione ha giustificato tale situazione con la necessità di procedere preliminarmente ai corsi di riqualificazione del personale prima di realizzare il piano programmatico delle assunzioni; solo al termine delle procedure di riqualificazione è stato possibile conoscere la residuale disponibilità di posti da coprire con le procedure di reclutamento.

Come si evince dalla tabella, particolarmente rilevante è la carenza relativa alle qualifiche dirigenziali: su 385 posti previsti ne sono coperti solo 68.

Il part-time ha interessato 276 dipendenti, mentre le procedure relative ai passaggi all'interno delle aree 3.300 dipendenti. I procedimenti di riqualificazione del personale hanno condizionato la presentazione di un piano di programmazione delle assunzioni, che richiedeva preliminarmente la conoscenza della residuale disponibilità di posti da destinare alle procedure di reclutamento. L'Amministrazione, ai sensi dell'art. 3, comma 7 del d.lgs.. n. 146 del 2000, ha richiesto al Dipartimento della Funzione Pubblica l'autorizzazione ad emanare bandi di reclutamento di personale per la copertura di 557 posti dei profili professionali dell'area C, di cui 400 nei posti di educatore. In attesa, il Dipartimento ha attivato le procedure di reclutamento per le assunzioni a tempo determinato. Inoltre, è stato indetto un concorso per 58 tecnici laureati e 18 tecnici diplomati.

Per quanto attiene al personale del Corpo di polizia penitenziaria, il richiamato d.l. n. 146 del 2000 prevede un organico di 44.406 unità (40.226 uomini e 4.180 donne); le presenze complessivamente sono 42.000 (38.594 uomini e 3.406 donne).

Carenze si riscontrano anche nel ruolo direttivo speciale: a fronte di 150 unità previste per i vice commissari e commissari penitenziari sono presenti solo 50, mentre sono completamente scoperti i posti di commissario capo e commissari coordinatori, rispettivamente con 30 e 20 unità previste.

3.4.1.2 I corsi di formazione.

A seguito dell'emanazione del d.P.R. n. 55 del 2001 e del decreto ministeriale 22 gennaio 2002, l'Ufficio centrale della formazione è stato inserito nella Direzione Generale del personale e della formazione, che ha organizzato, nell'esercizio in esame, corsi di formazione per neo

[34] Pubblicato sulla G.U. n. 267 del 15 novembre 2000.

assunti, per i passaggi ai ruoli superiori, di aggiornamento, con particolare attenzione al Corpo di polizia penitenziaria.

Per il rilievo dei compiti che è chiamato a svolgere il personale dell'Amministrazione penitenziaria, con particolare riguardo ai componenti del Corpo di Polizia penitenziaria, l'attività di formazione, diretta sia al personale immesso in servizio sia all'aggiornamento ed alla specializzazione di quello già operativo, richiede un particolare impegno, al quale si provvede con diverse strutture. In tal senso, di particolare rilievo è stata l'apertura della Scuola di formazione di Aversa e la predisposizione di due nuove aule multimediali presso le Scuole di Parma e di Roma. Inoltre, diversi corsi di aggiornamento sono stati organizzati presso i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, mentre le iniziative di formazione per allievi vice ispettori si sono svolte presso le Scuole di formazione di Roma e Parma.

Di interesse è l'attenzione che l'Amministrazione pone, a fianco della formazione iniziale, all'aggiornamento interprofessionale, che ha interessato, tra l'altro, corsi di lingue, destinati al personale del comparto sicurezza che opera a contatto diretto con detenuti stranieri, che, come si è visto, sono in progressivo aumento, e corsi di informatica. La formazione iniziale si è rivolta sia al personale del comparto ministeri sia a quello del comparto sicurezza; quest'ultimo ha interessato sette corsi di formazione per allievi vice ispettori e per allievi agenti ausiliari.

Un particolare progetto, finalizzato con il fondo nazionale antidroga, vuole sviluppare la metodologia dell'autoformazione, che fa leva sulla conoscenza professionale di ogni operatore, maturata nell'espletamento delle proprie funzioni, tra il personale che opera con detenuti tossicodipendenti e alcooldipendenti. Il progetto (denominato A.L.Tox), sperimentato in 29 realtà differenziate per tipologia di istituto e di territorio, si è svolto attraverso una fase di formazione/autoformazione, con il supporto di consulenti dell'Università. Successivamente, il progetto è stato esteso a tutti gli istituti penitenziari, con la convocazione di un ispettore, che aveva partecipato alla prima fase, presso ciascuna sede.

Ancora nel settore della tossicodipendenza, è stato attivato in diversi Provveditorati, un progetto della durata triennale, a carattere sperimentale, che coinvolge gli operatori penitenziari, delle strutture che hanno una maggiore presenza di detenuti tossicodipendenti ed operatori dei Ser.t. e dell'associazionismo privato, che intervengono nei programmi di trattamento.

Gli stanziamenti complessivi per l'attività di formazione ammontavano a 5,1 milioni di euro; per effetto del decreto legge n. 194 del 2002 sono state apportate riduzioni per circa 1,6 milioni di euro, che hanno inciso soprattutto sul processo di ammodernamento delle strutture formative. Sul cap. 1613, destinato alle spese per corsi di formazione, sono stati impegnati circa 877 mila euro, con pagamenti per circa 238 mila euro, mentre nessun impegno è stato assunto sul cap. 1763, le cui risorse sono destinate al funzionamento delle Scuole e sul 1768, in favore dei detenuti tossicodipendenti.

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

L'Amministrazione penitenziaria, oltre a garantire la sicurezza all'interno delle strutture penitenziarie, deve gestire tutte quelle iniziative finalizzate all'inserimento lavorativo, alla formazione professionale ed all'avvio di attività artigianali dei detenuti. 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.

L'Amministrazione ha fornito i dati dei detenuti che lavorano all'interno ed all'esterno alla data del 30 giugno 2002. Su una popolazione detenuta di 56.271 unità, risultano, alla

predetta data, 14.355 detenuti lavoranti (circa il 25%), di questi 12.210 unità sono alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (pari a circa l'84%). Il confronto con i dati dei precedenti anni mostra una sostanziale stabilità di questo valore, ad indicare una certa rigidità delle strutture penitenziarie ad aumentare le opportunità di lavoro. All'aumento della popolazione carceraria non è corrisposta la crescita del numero dei detenuti lavoranti, con un conseguente calo del rapporto lavoranti/presenti.

Le lavorazioni penitenziarie funzionanti sono 85 (80 nel 2001, 91 nel 2000) e 1.058 sono i detenuti impiegati alla dipendenze dell'Amministrazione medesima, in attività di tipo industriale o agricolo. Alla manutenzione ordinaria dei fabbricati sono assegnate 816 unità, 40 addetti ai servizi socialmente utili (ai sensi della legge Regione Piemonte n. 1 del 1990), mentre i rimanenti 10.196 sono addetti domestici all'interno degli stessi istituti penitenziari.

E' una priorità dell'Amministrazione, sia a livello centrale che periferico, promuovere accordi per concedere la gestione delle lavorazioni a terzi, attraverso apposite convenzioni, per permettere ai detenuti l'acquisizione di una adeguata professionalità, anche per garantire un migliore futuro inserimento nella realtà esterna.

A tal fine, è stata predisposta una bozza di accordo-quadro, utilizzabile da parte delle direzioni degli istituti penitenziari per la cessione a soggetti esterni, imprese o cooperative, della gestione delle lavorazioni penitenziarie. Inoltre, per consentire alle lavorazioni interne agli istituti di diventare maggiormente economiche, è in corso un riammodernamento delle lavorazioni industriali e dei relativi cicli produttivi 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. Risulta positivo il bilancio della legge n. 193 del 2000[35], che ha introdotto misure di vantaggio, agevolazioni contributive e sgravi fiscali, per le cooperative sociali e le imprese che assumono detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti di pena.

Nel settore dell'agricoltura, sono state assunte diverse iniziative per la creazione di specifiche realtà lavorative, in particolare in Toscana, Umbria e Lazio; altre sono in fase di ultimazione progettuale in Sicilia, Veneto ed Emilia Romagna. Di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali, in applicazione del regolamento CEE 1221/97, attraverso fondi comunitari sono stati realizzati apiari sperimentali per la produzione e la commercializzazione del miele e per l'organizzazione di un programma di formazione professionale e di assistenza tecnica, che ha interessato circa 200 detenuti.

Sul cap. 7361 sono assegnate le risorse per le spese relative al servizio delle industrie, comprese quelle per il pagamento dei sussidi e dei premi di rendimento ai detenuti, che frequentano i corsi professionali. Gli stanziamenti, nel 2002, hanno raggiunto i circa 12 milioni di euro ed i pagamenti circa 8,8 milioni di euro.

Il cap. 7369, servizio delle bonifiche agrarie, attiene al lavoro svolto nelle pertinenze agricole dell'Amministrazione penitenziaria. Lo stanziamento è stato di circa 8 milioni di euro.

La tabella che segue riassume l'andamento degli stanziamenti allocati sugli anzidetti capitoli

(milioni di euro)

Capitoli	1998	1999	2000	2001	2002
7361	9,9	11,0	11,0	11,5	12,1
7369	6,0	7,8	7,8	8,3	8,3

[35] Legge 22 giugno 2000, n. 193.

L'attività di formazione professionale, in analogia con quanto avviene nella società libera, all'interno degli istituti è gestita direttamente dalle regioni e dagli enti locali, che organizzano i corsi e rilasciano gli attestati di qualificazioni, che hanno lo stesso valore legale di quelle attribuiti ai cittadini liberi.

Nel corso degli ultimi anni, le iniziative formative si sono incrementate, anche per un migliore coordinamento tra regioni, enti locali ed Amministrazione penitenziaria, che, per favorire la partecipazione dei detenuti, assegna ai partecipanti un sussidio orario e un premio di fine corso al quale, alcune volte, si aggiunge un ulteriore incentivo da parte della regione.

Nel primo semestre del 2002, sono stati attivati 364 corsi di formazione, con un numero di iscritti di 4.461 unità.

Al termine "benefici" sono ricondotti la detenzione domiciliare, l'ammissione al lavoro esterno, la semilibertà ed i permessi premio. Dal 1999 si è registrata un'inversione di tendenza per quanto riguarda la concessione dei benefici ai detenuti, che si è confermata successivamente con due eccezioni, l'ammissione al lavoro esterno e la detenzione domiciliare, che continuano a crescere. Per quanto riguarda il numero di evasi durante la fruizione di benefici, la percentuale varia dall'1 al 2%.

Nel 2002 sono stati eseguiti 28.313 (26.383 nel 2001; 24.991 nel 2000) affidamenti in prova al servizio sociale, di cui 6.958 (6.863 nel 2001; 6.740 nel 2000) affidamenti di soggetti tossicodipendenti; 3.972 semilibertà (3.602 nel 2001, 3.366 nel 2000)e 12.939 detenzioni domiciliari (11.511 nel 2001). In via generale, i progetti sono realizzati, in relazione alle esigenze dei soggetti in misure alternative, in collaborazione con i Centri di Servizio Sociale per Adulti (CSSA). Tali Centri operano si coordinano anche con diverse strutture pubbliche e private, attive nel campo del sociale. Per ciascun soggetto in esecuzione penale esterna è definito un progetto individualizzato di trattamento, che coinvolge anche le strutture e le risorse presenti sul territorio. Con i Centri collaborano circa 3000 servizi socio-sanitari, pubblici e privati; la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna gestisce una banca dati, che raccoglie tutti le informazioni relative ai soggetti con i quali i CSSA collaborano. E' in corso di realizzazione un sistema informativo CSSA, nel quale confluirà la banca dati.

3.4.1.4 Edilizia penitenziaria.

La competenza in materia di edilizia penitenziaria è ancora oggi 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.

Successivamente all'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione, le funzioni del Ministero sono esercitate dalla Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi[36], nell'ambito del Dipartimento, che è competente nel settore della nuova edilizia e della manutenzione ordinaria e straordinaria. Per quanto attiene alla nuova edilizia, l'attività è indirizzata al risanamento ed al potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario, attraverso la costruzione di nuovi istituti utilizzando risorse finanziarie previste da leggi specifiche assegnate (cap. 7473) allo stato di previsione del bilancio del Ministero delle infrastrutture. Gli interventi, progettazione delle opere, l'appalto e la gestione dei lavori, sono curati direttamente dal suddetto Ministero, sulla base di un programma predisposto insieme al Ministero della giustizia, tramite il Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, presieduto dal Ministro della giustizia o da un suo delegato, istituito dall'art. 3, comma 1 della legge n. 404 del 1977[37]. Tale Organo 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

[36] Ai sensi dell'art. 35 della legge 14 dicembre 1990, n. 395, le funzioni sono esercitate attraverso il servizio tecnico.

[37] Legge 1 luglio 1977, n. 404.

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, 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.

Nell'adunanza del 23 gennaio 2001, il Comitato ha deliberato alcune modifiche da apportare all'originario programma ed ha approvato una rimodulazione finanziaria degli impegni di spesa per gli anni 2002/2003[38].

Il Dipartimento gestisce direttamente la manutenzione ordinaria e straordinaria dei fabbricati, compresi gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento per il potenziamento dell'edilizia esistente, attraverso i finanziamenti allocati su propri capitoli di bilancio.

Nell'ultimo quinquennio le risorse assegnate dalle leggi finanziarie per la nuova edilizia sono state: per l'anno 1998, circa 77,0 milioni di euro (pari a 150 mld di lire); per il 1999 circa 51,6 milioni di euro (pari a 100 mld di lire); per il 2000 circa 58,5 milioni di euro (pari a 113,3 mld di lire); nel 2001 circa 49,00 milioni di euro (pari a 95 mld di lire); nel 2002 circa 431,2 milioni di euro(pari a circa 835 mld di lire). Si sottolinea che dette disponibilità sono il risultano anche di rimodulazioni degli stanziamenti provenienti da precedenti leggi finanziarie: non si tratta, pertanto, nella loro totalità di nuovi stanziamenti; questi ultimi ammontano a circa 100 milioni di euro (pari a circa 195 mld di lire).

In particolare la legge n. 259 del 2002[39] ha disposto l'attivazione di un piano straordinario di interventi di edilizia penitenziaria, che deve trovare attuazione avvalendosi prioritariamente delle nuove forme di finanziamento introdotte dall'art. 145, comma 34, lett. c) della legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001[40]). L'Amministrazione sta elaborando il piano di interventi, che dovrà essere sottoposto alle competenti Commissioni Parlamentari, che prevede la realizzazione di due nuovi istituti, utilizzando le procedure della locazione finanziaria e l'ampliamento della Casa di reclusione di Milano Bollate, con la costruzione di due nuove sezione detentive.

Nel settore della manutenzione ordinaria e straordinaria, che riguarda anche gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento per il potenziamento dell'edilizia esistente, le risorse dell'ultimo quinquennio sono state: per il 1998, 68 milioni di euro (pari a circa 131,7 mld di lire); per il 1999, 67,4 milioni di euro (pari a circa 130,6 mld di lire); per il 2000, circa 70,3 milioni di euro (pari a circa 136 mld di lire); per il 2001, 148,6 milioni di euro (pari a circa 287,7 mld di lire); per il 2002, 111,0 milioni di euro (pari a circa 214,9 mld di lire). Inoltre, la già citata legge n. 458 del 1997, ha assegnato per la realizzazione di interventi presso le strutture di Roma Rebibbia e Castelfranco Emilia casa di lavoro, un finanziamento di complessivi 10,8 milioni di euro (pari a 21 mld di lire), ripartiti nel triennio 1997/1999, che è stato utilizzato quanto a 6,1 milioni di euro (pari a 12 mld di lire), per la realizzazione di alcuni edifici da destinare ad attività lavorative dei detenuti, la cui ultimazione dovrebbe avvenire nel corrente esercizio; quanto a 4,6 milioni di euro (pari a 9 mld di lire) per la ristrutturazione di due edifici per detenzione e custodia attenuata. I lavori sono stati ultimati ed è in corso il collaudo.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002, in attuazione del più volte citato decreto legge n. 194 del 2002, l'assunzione degli impegni e l'emissione di titoli di spesa sono state fissate nel limite dell'85% degli

---

[38] Decreto interministeriale 26 ottobre 2001, recante "Variante al programma ordinario di edilizia penitenziaria"

[39] Legge 14 novembre 2002, n. 259, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 settembre 2002, n. 201, recante misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia.

[40] Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

stanziamenti. In particolare nel settore dell'edilizia penitenziaria, ne è conseguito un blocco dell'iter di affidamento di alcuni interventi, con una ricaduta sul corrente esercizio finanziario.

L'osservazione dei dati di bilancio dei singoli ministeri interessati evidenzia che il Ministero dell'economia e delle finanze, che non gestisce interventi, ma si limita a rimborsare alla Cassa Depositi e prestiti le rate dei mutui per l'edilizia penitenziaria e abitativa, 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 il 94% circa degli stanziamenti di competenza, mentre i pagamenti sulla competenza si attestano intorno al 24%, in quanto sono stati pagati prevalentemente i residui. La capacità di impegno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è circa del 100%, ma anche per questa amministrazione si rileva che i pagamenti hanno assorbito il conto residui.

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 1625, 1675, 2029, 2063, 7303, 7400.

I capitoli 1625 e 2029, sui quali erano allocate le risorse del "fondo per la progettazione dei lavori", non sono stati gestiti, perché meccanografici, e le spese di progettazione sono pagate sugli altri capitoli del Dipartimento. Con le risorse allocate sui capitoli 1675 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 7303 e 7400, 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.

Ministero della giustizia

(migliaia di euro)

Esercizio. 2002	Cap 1675 (ex 1765)	Cap. 2063	Cap. 7303	Cap 7400 (ex 7181)
Stanziamenti definitivi di competenza	30.327	1.792	77.834	13.170
Impegni su competenza	29.124	1.584	54.372	10.607
Pagato su competenza	12.890	1.333	6.541	2.200
Impegni totali	29.124	1.584	72.883	12.437
Pagato totale	29.040	1.548	43.990	7.611

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

- cap. 7473 (ex 8481) (spese per la costruzione, il completamento gli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena–nuova edilizia penitenziaria); per il 1998 sono stati stanziati dalla legge n. 450 del 1997[41] 150 mld; per il 1999 dalla legge n. 449 del 1998[42] 100 mld; per il 2000 dalla legge n. 488 del 1999[43] 113,390 mld; per il 2001 dalla legge n. 388 del 2000[44] 95 mld; per il 2002 dalla legge n. 448 del 2001[45] euro 431.242.000,00.
- cap. 7474 (ex 8482) (reiscrizione dei residui passivi perenti relativi a spese per interventi straordinari di edilizia penitenziaria);

[41] Legge 27 dicembre 1997, n. 450.
[42] Legge 23 dicembre 1998, n. 449.
[43] Legge 23 dicembre 1999, n. 488.
[44] Legge 23 dicembre 2000, n. 388.
[45] Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

- cap. 7475 (ex 8483) (spese per la realizzazione di opere di ampliamento e ristrutturazione degli istituti penitenziari);
- cap. 7476 ((ex 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. 7478 (ex 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

(migliaia di euro)

Cap. 7473 (ex 8481)	**2000**	**2001**	**2002**
Stanziamenti definitivi di competenza	59.232	49.881	51.690
Impegni su competenza	19.636	9.000	25.998
Pagato su competenza	2.720	1.063	38
Impegni totali	59.232	49.875	51.104
Pagato totale	28.216	34.478	70.196
Cap. 7474 (ex 8482)			
Stanziamenti definitivi di competenza	5.639	1.921	2.069
Impegni su competenza	5.639	1.921	2.069
Pagato su competenza	5.639	1.921	2.069
Impegni totali	5.639	1.921	2.069
Pagato totale	5.817	7.143	8.527
Cap. 7475 (ex 8483)			
Stanziamenti definitivi di competenza	0	0	0
Impegni su competenza	0	0	0
Pagato su competenza	0	0	0
Impegni totali	0	0	0
Pagato totale	6.116	9.623	6.867
Cap. 7476 (ex 8484)			
Stanziamenti definitivi di competenza	0	0	0
Impegni su competenza	0	0	0
Pagato su competenza	0	0	0
Impegni totali	0	0	0
Pagato totale	2.575	4.820	5.929
Cap. 7478 (ex 8486)			
Stanziamenti definitivi di competenza	344	246	0
Impegni su competenza	344	246	0
Pagato su competenza	318	246	0
Impegni totali	344	246	0
Pagato totale	659	271	0

Gli stanziamenti definitivi per la costruzione ed il completamento degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena (cap. 7473, ex 8481) sono aumentati. Gli impegni totali coprono l'intero stanziamento, mentre i pagamenti hanno riguardato essenzialmente il conto residui. Anche per il cap. 7474 (ex 8482) - reiscrizione per residui perenti - gli stanziamenti sono aumentati.

Ministero dell'economia e delle finanze.

Cap. 3106 (ex 4574) e 9601, sui quali sono allocate le risorse per il rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle quote di interessi e capitale dei mutui contratti non solo per l'edilizia penitenziaria , ma anche per i programmi abitativi.

Ministero dell'economia

(migliaia di euro)

Cap 3106 (ex 4574)	**2000**	**2001**	**2002**
Stanziamenti definitivi di competenza	122.282	111.926	102.400
Impegni su competenza	122.275	111.804	101.382
Pagato su competenza	60.953	52.427	101.382
Impegni totali	122.276	111.804	101.382
Pagato totale	60.953	113.750	160.758
Cap. 9601			
Stanziamenti definitivi di competenza	113.974	117.180	112.582
Impegni su competenza	113.948	116.891	112.131
Pagato su competenza	87.254	87.846	112.031
Impegni totali	113.948	116.891	112.031
Pagato totale	173.497	141.075	141.076

Per questi capitoli si osserva una leggera flessione degli stanziamenti.

3.4.2 Giustizia minorile.

(milioni di euro)

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
150,4	165,2	131,1	141,5	210,2	120,9	69,0

Il Dipartimento predispone ad inizio anno un documento di programmazione generale, che individua l'attività e gli obiettivi dei diversi centri di spesa, unitamente alla ripartizione delle disponibilità tra i dirigenti centrali e periferici. La ripartizione costituisce anche il limite massimo globale di impegno, che può essere assunto. Nel mese di settembre è effettuata una verifica dei programmi con conseguente riallineamento delle attività ed eventuali possibili variazioni delle disponibilità finanziarie (riduzioni di aperture di credito, variazioni degli importi a saldo).

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002, emanato ai sensi del decreto legge n. 194 del 2002, sono state disposte limitazioni agli impegni ed all'emissione dei titoli di pagamento in modo generalizzato. L'ammontare complessivo della riduzione è stata di circa il 2,8 milioni di euro, pari al 10,55% delle disponibilità iniziali (27,2 milioni di euro).

La riduzione, di fatto, ha determinato una situazione "debitoria" che graverà sulle disponibilità dell'esercizio 2003, quantificabile circa in 1,6 milioni di euro.

3.4.2.1 Personale giustizia minorile.

L'organico del personale civile è composto da 2.053 unità[46], di cui 26 dirigenti; le presenze sono 1241, di cui 24 dirigenti (1.257 nel 2001); 183 unità sono state assunte a tempo determinato. L'organico della polizia penitenziaria raggiunge le 1.000 unità, con 880 presenze.

Rispetto al dPCM 8 febbraio 2001 le vacanze del Dipartimento raggiungono il 40% delle dotazioni organiche, con ricadute negative sulla operatività degli Uffici e dei Servizi centrali e periferici del Dipartimento medesimo. Al fine di coprire le vacanze, l'Amministrazione, utilizzando la deroga alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, prevista dall'art. 34, punto 5 della legge n. 289 del 2002[47], previo esperimento delle procedure di mobilità, sulla base di un'analisi del fabbisogno, ha individuato un piano di assunzione per soddisfare le esigenze prioritarie degli Uffici.

Tale piano prevede l'assunzione di due dirigenti di seconda fascia, così da coprire l'organico di 24 unità; ottanta operatori ed assistenti di vigilanza ai minori collocati nelle Comunità e nei Centri di prima accoglienza (nella posizione economica B2), professionalità delle quali attualmente l'Amministrazione è completamente sprovvista. Attualmente, per far fronte a tale carenza vengono stipulate convenzioni con associazioni e cooperative, con una spesa di circa 2,4 milioni di euro. L'assunzione degli ottanta operatori, il cui costo ammonterà a circa 2,1 milioni di euro, comporterà un riduzione della spesa oltre alla razionalizzazione del servizio. Trattandosi di figure professionali assai peculiari, non appare possibile l'utilizzo dell'istituto della mobilità. Un'altra esigenza del Dipartimento, che si ricollega alla nazionalità dei minori presenti nei Centri, attiene agli esperti linguistici, per l'assunzione dei quali, dopo l'esito negativo della procedura di mobilità tramite il Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato indetto un concorso a tempo determinato, per la durata di sette mesi, per tre esperti. Tale assunzione non appare risolutiva per le esigenze dell'Amministrazione, atteso che occorrono assunzioni permanenti di personale con la qualifica di traduttore-interprete, anche per garantire la tempestiva trasmissione degli atti all'Autorità Giudiziaria. Il piano si completa con l'assunzione, ancora a tempo determinato (ex lavori socialmente utili) di 183 unità, del quale il Dipartimento di avvale da ormai sei anni, che hanno acquisito un'esperienza professionale ritenuta indispensabile[48].

3.4.2.2 Formazione.

La Giustizia minorile dispone di tre scuole di formazione, la Scuola di Messina, la Scuola di Castiglione delle Stiviere, la Scuola di Roma, che hanno organizzato corsi in particolare per la realizzazione di percorsi formativi per l'acquisizione di nuove metodologie e tecniche di intervento e per sviluppare forme di collaborazione interistituzionali a livello centrale e territoriale con altre Amministrazioni statali e locali.

La spesa sostenuta per attività di docenza ammonta a circa 52 mila euro, alla quale devono essere aggiunti circa 32 mila euro per missioni.

3.4.2.3 Attività contrattuale.

La scelta del contraente avviene essenzialmente attraverso la licitazione privata e la trattativa privata; la licitazione è utilizzata per l'acquisizione di beni e servizi e per la realizzazione di opere di ristrutturazione ed adattamento. Alla trattativa privata l'Amministrazione fa ricorso quando la peculiarità della prestazione richiesta e l'urgenza non consentono di promuovere concorsi di pubbliche offerte. In particolare, l'istituto è utilizzato per realizzare progetti mirati alla prevenzione della devianza minorile, per interventi socio-

[46] L'organico è quello previsto dal dPCM 19 ottobre 2000, modificato dal dPCM 8 febbraio 2001.

[47] Legge 27 dicembre 2002, n. 289

[48] La legge finanziaria per il 2003 ha prorogato l'utilizzo di questo personale sino al 31 dicembre del corrente esercizio.

riabilitativi attraverso attività sportive, per la prevenzione e mediazione sociale dei conflitti familiari e per il collocamento di minori in comunità. Il Dipartimento utilizza le convenzioni CONSIP ogni qualvolta ciò è possibile.

3.4.2.4 Attività istituzionale svolta in collaborazione con altri soggetti pubblici per il reinserimento dei minori.

Per favorire il reinserimento sociale dei minori, l'Amministrazione sottoscrive protocolli di intesa con le regioni e gli enti locali, mirati ad integrare i diversi Servizi che operano nello specifico settore. Nel corso del 2002 non sono stati sottoscritti ulteriori protocolli, rimanendo in vigore quelli già stipulati negli anni 1993/2001, con le seguenti regioni: Lombarda, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania e Provincia Autonoma di Trento. Le Regioni, nell'ambito dei protocolli, coordinano e promuovono le attività degli Enti locali, collaborando con il Ministero per il raggiungimento degli obiettivi previsti nelle materie di comune competenza. In base all'intesa, i Servizi operanti sullo stesso territorio, anche se appartengono a strutture organizzative diverse, si impegnano a pianificare gli interventi da realizzare.

L'Amministrazione, anche nel 2002, ha prestato una particolare attenzione a quelle attività, culturali, sportive e ricreative, che migliorano la permanenza nei Centri da parte dei minori, al fine di consentire il loro reinserimento sociale, attraverso forme di collaborazioni con diverse associazioni. Inoltre, l'incremento del numero di minori stranieri richiede un potenziamento del servizio di mediazioni culturale, per migliorare il livello di comunicazione e di comprensione anche tra i gruppi di detenuti di diversa nazionalità.

3.4.2.5 Istituti penali minorili.

La tabella che segue indica la situazione degli istituti penali minorili, con riguardo al personale di polizia assegnato ed al numero dei minori ospitati.

Istituti penali per minorenni	Personale di Polizia Penitenziaria		Minori	
	Organico	Presenze	Ingressi*	Presenza media giornaliera**
I.P.M. di Torino	50	44	198	38
" Milano	72	74	291	74
" Treviso	22	24	77	16
" Bologna	37	27	156	25
" Firenze	33	21	110	17
" Roma	75	68	271	46
" L'Aquila	20	15	44	11
" Quartucciu	33	34	52	20
" Nisida (NA)	66	63	118	40
" Airola (NA)	31	35	81	28
" Bari	31	28	122	27
" Lecce	30	36	56	22
" Potenza	13	16	19	7
" Catanzaro	24	27	42	17
" Palermo	54	46	95	25
" Acireale	19	16	54	12
" Catania	53	51	139	46

**I valori includono gli ingressi di minori trasferiti da altro istituto*

*** Il dato esprime il numero di minori mediamente presente negli istituti in ciascun giorno dell'anno.*

La situazione delle strutture detentive non è omogenea, essendo molto diverse le loro epoche di costruzione. Sono stati portati a termine gli interventi di ammodernamento degli Istituti di Bari e di Palermo, mentre interventi migliorativi di alcune sezioni sono stati effettuati

a Firenze ed a Nitida. Interventi stanno interessando le strutture di Bologna e di Catanzaro, per una spesa complessiva di circa 10 milioni di euro.

4. Personale.

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, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 48 del 2001, che ha disposto un aumento di organico di 1000 unità, prevede 10.109 unità; peraltro di questo incremento non sono state considerate nelle tabelle che seguono 546 unità, in quanto le prime 234 delle 1000 previste sono state ripartite nella pianta organica degli uffici giudiziari soltanto con dm 23 gennaio 2003. Pertanto le presenze al 31 dicembre 2002 erano 9.563 (8.604 nel 2001), con una incremento di 563 unità che ha interessato i magistrati di Corte di Cassazione, i magistrati di tribunali con più di tre anni e gli uditori giudiziari. Quest'ultimo dato si spiega con il completamento di due concorsi, per effetto dei quali sono stati complessivamente immessi in servizio 662 uditori giudiziari.

Nella prima tabella sono indicate le dotazione organiche nazionali del personale di magistratura negli anni 1999/2001 e dopo l'entrata in vigore della legge n. 48 del 2001.

Qualifica	Dotazione organica	In servizio al 31.12.2001		In servizio al 31.12.2002	
		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	=	0	=
Magistrato Corte cassazione. con funz. sup	112	1781	124	1.787	141
Magistrato Corte di cassazione	616	1040	392	1086	456
Magistrato Corte d'Appello	1.981	907	663	899	696
Magistrato di tribunale con più di tre anni	=	1295	1.356	1.410	1.494
Magistrato di tribunale	6.246	232	258	174	188
Uditore giudiziario dopo sei mesi	=	242	309	83	119
Uditore giudiziario	150	0	1	283	381
Totale	9.109	5501	3.103	5.692	3.475

Qualifiche	Organico Ex legge n. 48 del 2001	Uomini	Donne
Primo presidente	1	1	0
Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Presidente aggiunto alla Corte di cassazione, Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	3	2	0
Presidenti di sezione alla Corte di cassazione ed equiparati	112	101	0
Consiglieri alla Corte di cassazione ed equiparati	616	599	24
Magistrati di corte d'appello	8.301	1442	308
Magistrati di tribunale con più di tre anni		3014	2586
Magistrato di tribunale		0	0
Uditori giudiziari dopo sei mesi	330	83	119
Uditore giudiziario		283	381
Organico magistrati fuori ruolo	200	167	57
Totale	9563	5.692	3.475

Presso gli uffici giudiziari i posti in organico sono complessivamente 9267, di cui 6916 giudicanti e 2351 requirenti; i primi hanno una vacanza di 599 unità, i secondi di 156 (rispettivamente l'8,66% ed il 6,64%).

La magistratura onoraria prevede un organico complessivo di 11.809 unità; le presenze sono 9872 di cui 4700 per il giudice di pace, 2528 per il giudice onorario di tribunale; 1000 per il giudice aggregato; 675 per componente privato dei tribunali minorenni; 551 per esperto di sorveglianza e 412 per componente privato corte d'appello minorenni.

Quanto al personale amministrativo, su un organico di 432 dirigenti di secondo livello, alla data del 31 dicembre 2002, ne erano presenti 334 (307 nel 2001, 270 nel 2000), attestando un miglioramento della capacità di reclutamento di tale personale (con una percentuale di scopertura del 22,7 %, a fronte del 28,9%del 2001) che sembra andarsi consolidando.

Diverso è l'andamento del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, il cui organico complessivo di 49.422 unità (49.652 nel 2001, 43.808 nel 2000) con presenze al 31 dicembre 2002 di 43.700 unità, con il 12,4 % di vacanze (l'11,4% nel 2001; 38.276 nel 2001, 37.181 nel 2000).

5. Informatica.

La riforma della struttura centrale dell'Amministrazione della giustizia, in un'ottica di razionalizzazione ed ottimizzazione dell'organizzazione ha attribuito alla Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati, 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, riconoscendole 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. A fini di coordinamento, il Ministro può convocare conferenze dei Capi dei Dipartimenti.

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.

L'innovazione organizzativa ha determinato il superamento della frammentazione delle risorse destinate allo specifico settore, che prima della riforma erano ripartite, con 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), assegnati al Centro di responsabilità Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

La Direzione generale si sviluppa in articolazioni territoriali (CISIA), presenti in ambito distrettuale, che realizzano un momento gestionale di sintesi e di raccordo e rappresentano un tentativo di decentramento della spesa.

Nell'esercizio in esame, la gestione ha inteso consolidare le attività già intraprese nei passati esercizi, per garantire continuità e salvaguardia degli investimenti effettuati, completando le iniziative progettuali avviate per proseguire verso un ulteriore sviluppo nella tecnologia informatica. Inoltre, le linee di indirizzo programmatiche hanno avuto riguardo alla coerenza con gli obiettivi di e-government, attraverso la pianificazione di interventi progettuali che devono soddisfare obiettivi specifici dell'Amministrazione della giustizia unitamente ad obiettivi di carattere generale, individuati nelle direttive del Dipartimento Innovazione e Tecnologie.

Su questi presupposti, nell'esercizio in esame sono stati avviati alcuni progetti, come il processo telematico, l'automazione del processo penale, l'informatizzazione dei CCSA dell'Amministrazione penitenziaria, il protocollo informatico, mentre sono stati ulteriormente

portati avanti progetti quali il sistema informativo di amministrazione degli Uffici giudiziari (SIAMM) e l'implementazione del SICOGENE, per l'applicazione di contabilità finanziaria.

Come si è già osservato al paragrafo 3), la congiuntura finanziaria ha prodotto conseguenze anche su questo specifico settore.

5.1 La spesa per l'informatica.

Rispetto ai dati del 2001, lo stanziamento di competenza ha subito un decremento percentuale del 17% (176 milioni di euro rispetto ai 213 milioni di euro del 2001), che ha determinato una contrazione degli interventi sia per quanto attiene la componente gestionale che quella dello sviluppo.

Il 20% della spesa è stata sostenuta in periferia, mediante ordini di accreditamento, per il soddisfacimento delle esigenze degli Uffici giudiziari. Rispetto al 2001, la spesa delegata è stata ridotta del 50%.

(in euro)

Capitolo	Stanziamenti di competenza	Impegni	Pagamenti
1425	253.896,0	253.895,90	8.239,44
1151	4.992.415,00	4.992.415	139.454,21
1473	388.927,00	312.989,10	49.637,41
1350	10.723.613,00	10.723.613,00	8.332.983,00
1452	66.055,00	64.119,58	62.619,58
1501	112.000.000,00	112.000.000,00	54.088.287,86
1751	12.039.922,00	11.965.197,72	3.881.080,13
2121	1.425.422,00	1.377.582,12	632.033,63
7203	40.379.957,00	40.138.349,00	14.149.111,22
7205	7.554.732,00	7.554.732,00	940.578,39
Totale	176.448.778,00	172.032.527,00	82.284.024,87

Gli impegni si sono ripartiti per il 56,1% per spese di gestione e per il 43,9% per lo sviluppo.

(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002
	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro
Sviluppo (progetti+evoluzione)	85,3	82,2	104,6	75,5
Gestione e manutenzione	64	87,5	97,9	96,5
Totale	149,3	169,7	202,5	172,0

Per quanto riguarda le modalità di acquisizione, nel 2002 si osserva un decremento nella spesa per acquisti tramite convenzione Consip. L'Amministrazione riconduce questo dato a difficoltà di approvvigionamento conseguenti, soprattutto, alla tipologia di beni; le categorie merceologiche presenti nelle varie convenzioni Consip non riuscirebbero a coprire le esigenze tecnologiche dell'Amministrazione stessa.

La tabella che segue rappresenta la spesa per acquisti negli anni 2001, 2002.

	Totale acquisti Consip	Totale acquisti extra Consip	% Consip	% extra Consip
2001	17.720.894	28.655.855	38,21	61,79
2002	6.871.951	28.244.642	19,57	80,43
Totale complessivo	24.592.845	56.900.498		

L'area della Giustizia Penale e della Giustizia Civile assorbe circa il 75% delle risorse, con un impegno prevalente nel settore penale.

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:* 2.2.1 Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 2.2.2 Difesa; 2.2.3 Affari economici; 2.2.4 Attività ricreative; 2.2.5 Istruzione; 2.2.6 Protezione sociale; *2.3 Analisi della spesa per Centri di responsabilità e profili di attività istituzionale:* 2.3.1 Segreteria Generale; 2.3.2 Direzione generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie; 2.3.3 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale: 2.3.3.1 Le scuole italiane all'estero; 2.3.3.2 Gli istituti di cultura; 2.3.3.3 Iniziative linguistico-culturali; 2.3.4 Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale; *2.4 Incrocio della classificazione economica semplificata con i Centri di responsabilità; 2.5. Leggi pluriennali di spesa..*

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

4. La cooperazione allo sviluppo: *4.1 Considerazioni generali; 4.2 La programmazione; 4.3 Risultati di consuntivo; 4.4 L'Aiuto Pubblico Italiano allo Sviluppo; 4.5 Attività di valutazione e controllo; 4.6 Contenzioso.*

5. L'Istituto agronomico per l'oltremare: *5.1 Quadro di riferimento programmatico; 5.2 Analisi di consuntivo; 5.3 Profili di attività istituzionale.*

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	8.893	9.759	*77*	8.376	8.376	8.895	511	566
2. Segreteria generale	23.756	24.525	*51*	23.345	23.345	23.359	1.523	451
3. Cerimoniale diplomatico della Repubblica	7.865	8.684	*30*	7.663	7.663	7.996	513	228
4.Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'Estero	4.179	5.000	*20*	4.008	4.008	4.160	334	504
5. Personale	24.028	25.476	*84*	22.738	22.738	22.715	1.636	1.382
6. Affari amministrativi, bilancio e patrimonio	727.793	730.162	*20.676*	707.137	693.747	688.193	65.043	25.908
7. Stampa e patrimonio	23.822	25.760	*23*	23.698	23.698	25.539	3.400	126
8. Informatica, comunicazione e cifra	35.370	37.565	*5.649*	33.146	33.104	33.771	10.029	5.035
9. Cooperazione allo sviluppo	726.843	734.683	*0*	659.006	659.006	659.001	317.508	97.665
10. Promozione e cooperazione culturale	200.950	218.519	*57*	181.871	180.166	178.257	23.646	24.599
11. Italiani all'Estero e politiche migratorie	97.678	106.360	*63*	84.876	84.876	85.981	13.759	13.282
12. Affari politici multilaterali e diritti umani	203.768	218.319	*38*	199.970	199.970	212.301	4.494	4.601
13. Cooperazione economica e finanziaria multilaterale	59.444	59.896	*48*	58.854	58.854	59.110	226	619
14. Istituto diplomatico	3.875	5.081	*7*	2.748	2.748	2.914	1.077	1.215
15. Paesi dell'Europa	67.807	76.535	*23*	56.099	56.099	51.013	30.153	15.909
16. Paesi delle Americhe	8.285	8.882	*12*	7.549	7.549	7.094	1.174	803
17. Paesi del mediterraneo e del Medio Oriente	11.066	14.731	*12*	10.774	10.774	3.164	10.478	1.506
18. Paesi dell'Africa sub sahariana	6.110	6.475	*12*	4.367	4.367	3.127	1.618	1.748
19. Paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4.895	5.105	*12*	4.136	4.136	4.182	114	770
20. Integrazione europea	12.524	13.315	*23*	7.016	7.000	7.638	394	5.621
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**2.258.952**	**2.334.832**	***26.915***	**2.107.378**	**2.092.226**	**2.088.410**	**487.630**	**202.538**

Sintesi e conclusioni.

Come è noto, nell'attuale organizzazione del Governo al Ministero, oltre alla tradizionali competenze in materia di politica estera, è stato confermato il ruolo di garante del coordinamento delle scelte delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale dell'Autorità di governo. In questo ambito interagiscono diversi moduli operativi, che devono trovare un momento di sintesi tra gli obiettivi di politica internazionale del Governo e le attività internazionali delle singole amministrazioni pubbliche, ivi comprese le realtà locali. Inoltre, gli obiettivi di politica internazionale mirano, con sempre maggiore incisività, a valorizzare la c.d. "immagine Paese", attraverso un'azione diplomatica che si sviluppa mediante alcuni canali, la c.d. "diplomazia per lo sviluppo", la "diplomazia economica", la "diplomazia culturale", che richiedono, anche all'interno dell'Amministrazione stessa un'incisiva azione di coordinamento. In particolare, è la Segreteria generale che svolge questa essenziale funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei direttori generali.

L'azione diplomatica, peraltro, deve essere accompagnata e coadiuvata dall'azione amministrativa, che deve trasferire le decisioni politiche, rappresentate nei documenti di pianificazione e programmazione ovvero nei protocolli internazionali, nella gestione delle attività. L'azione dell'Amministrazione, nell'esercizio in corso, ha mantenuto nel suo complesso una buona capacità di spesa e di realizzazione degli obiettivi prestabili.

La concessione di aiuti ai Paesi in via di sviluppo si è andata articolando nel corso degli anni come una complessa azione, che risponde non solo all'esigenza di reagire tempestivamente con interventi di immediata realizzazione ad improvvise necessità ed emergenze dei Paesi più poveri, bensì rappresenta anche la sintesi di precisi indirizzi politici, assunti nelle sedi internazionali di incontro dei Paesi donatori, nelle quali si stanno elaborando, alla luce delle passate esperienze, nuove modalità di azione per interventi strutturali. In particolare, sono diventati sempre più residuali singoli interventi attuati autonomamente dai diversi Paesi donatori, mentre si cerca di programmare iniziative assunte congiuntamente ed in accordo con gli stessi Paesi beneficiari, che si vuole coinvolgere maggiormente nella gestione degli aiuti medesimi. Si è così aperta una fase di transizione dai "programmi-Paese" bilaterali al loro inserimento in un contesto più ampio, che garantisce la complementarietà ed il coordinamento degli interventi italiani con quelli di altri donatori[1].

Questo diverso approccio alla cooperazione allo sviluppo[2] richiede un più forte coinvolgimento della cooperazione italiana nelle diverse sedi internazionali interessate, dove tra l'altro è sentita l'esigenza di sviluppare un processo di collaborazione per diminuire i costi connessi alla gestione degli aiuti a carico dei Paesi sia beneficiari sia donatori e per la semplificazione degli adempimenti amministrativi di concessione degli aiuti[3]. La "Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione"[4], che ha concluso il Forum ad Alto Livello sull'armonizzazione dell'aiuto allo sviluppo, ha raccomandato l'utilizzo di indicatori di risultato unificati, la progressione verso aiuti settoriali, diretti anche al bilancio dei Paesi beneficiari, raccordati alle strategie dei singoli Paese destinatari di riduzione della povertà, l'utilizzo di modelli standardizzati di rendicontazione, accettati dai donatori, lo svolgimento di attività congiunte di monitoraggio e valutazione delle attività di cooperazione.

In questo ambito, la cooperazione italiana allo sviluppo necessita di una maggiore attenzione per quanto attiene alla sua organizzazione ed allo snellimento delle procedure per rendere l'azione amministrativa della struttura, Direzione generale alla cooperazione allo sviluppo, più incisiva ed adeguata alle nuove strategie di intervento. Già si osserva, peraltro, un netto miglioramento per quanto attiene la capacità di impegno e di spesa, che negli ultimi anni è andata progressivamente crescendo sino ad arrivare a livelli assolutamente apprezzabili. Ciò che si richiede ancora è un maggiore impegno nella fase di gestione degli accordi assunti in sede internazionale, attraverso protocolli o intese, che frequentemente incontrano difficoltà e ritardi di realizzazione anche per la necessità di accordare le procedure nazionali con quelle del Paese beneficiario (sul punto si rinvia al paragrafo 4). Si ritiene, inoltre, necessario segnalare

---

[1] In questo ambito, la programmazione italiana partecipa al programma pilota europeo di coordinamento delle politiche e di armonizzazione delle procedure in Marocco, Monzambico, Vietnam e Nicaragua.

[2] Coerentemente con il principio di partenariato internazionale, la cooperazione italiana segue alcune linee guida: la condivisione dei concetti di "*good governance*", rispetto dei diritti umani, riconoscimento dello Stato di diritto e trasparenza dell'azione amministrativa; la coerenza tra le diverse politiche connesse allo sviluppo, quali le regole commerciali e la piena apertura dei mercati a beneficio dei Paesi in via di sviluppo (PVS), anche seguendo le indicazioni dell'U.E; la sostenibilità del debito, l'Italia ha deciso di cancellare il 100% del debito dei Paesi più poveri; la promozione degli investimenti diretti esteri, flussi politici di aiuto; il coordinamento tra soggetti donatori nazionali e multilaterali, al fine di evitare scelte contraddittorie; la complementarietà tra le attività di sostegno sanitario, di educazione e formazione delle risorse umane, di assistenza alimentare, di sviluppo rurale e delle Piccole e Medie Imprese (PMI) e delle infrastrutture, di tutela del patrimonio culturale; la collaborazione tra i sistemi Paese, in particolare attraverso le Organizzazioni Non Governative (ONG), quale forma di cooperazione orizzontale, gli enti locali, cooperazione decentrata, le imprese e le istituzioni universitarie, per trasferire conoscenze nei PVS anche ai fini della formazione in loco e della *good-governance*.

[3] Le analisi della Banca Mondiale e dell'OCSE segnalano che ogni Paese beneficiario ha di media come controparti trenta diverse agenzie di sviluppo, che operano in diversi settori di intervento, utilizzando proprie procedure; ciò comporta una non ottimale utilizzazione delle risorse (umane e finanziarie) ed un minor impatto positivo degli aiuti sulla crescita e sullo sviluppo dei Paesi beneficiari.

[4] Nel mese di febbraio del corrente anno, si è tenuto a Roma il Forum ad Alto Livello sull'armonizzazione dell'aiuto allo sviluppo (si veda il paragrafo 5), che si è concluso con la "Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione".

all'Amministrazione l'opportunità di una verifica e di un monitoraggio delle risorse trasferite, a seguito di protocolli internazioni, presso i Paesi beneficiari ed ancora giacenti presso istituti di credito, al fine di accertarne la consistenza, verificare l'attualità dei programmi ed il loro possibile reinvestimento. L'interesse pubblico ad un utilizzo tempestivo delle risorse impegnate dà sostanza alla volontà politica di intervenire in una specifica condizione di aiuto pubblico allo sviluppo.

Appare avviato a definizione l'annoso problema del contenzioso, che da diversi anni impegna l'Amministrazione in defaticanti attività e trattative per la risoluzione delle vertenze sorte tra le imprese affidatarie delle iniziative finanziate dalla legge n. 49 del 1987 e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo[5]. Nell'ultimo periodo l'Amministrazione ha preferito abbandonare la gestione arbitrale delle controversie, che aveva determinato un notevole onere finanziario a carico del bilancio del Ministero, per ricorrere a trattative dirette per la definizione transattiva delle vertenze.

Già nella Relazione sul precedente esercizio 2001 è stata sottolineata la maggiore attenzione prestata alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano, strumento di promozione dell'economia nazionale, che la legge assegna al Ministero degli affari esteri. L'art. 13 del dm n. 29 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (per un esame più approfondito si rinvia al paragrafo 2.3.4) 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 è svolta nell'ambito del settore economico finanziario multilaterale, assicurando la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano nel campo economico, nel coordinamento all'estero ed in Italia delle attività a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema economico italiano, nel sostegno alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali, nel settore dell'ambiente con la ratifica, tra l'altro, del Protocollo di Kyoto. Inoltre, è stato oggetto di particolare attenzione il tema del debito internazionale di alcuni Paesi con l'Italia, che ha raggiunto i 26,9 miliardi di euro, e della politica assicurativa del commercio estero (gli impegni attualmente in essere della SACE sono pari a 14,8 miliardi di euro).

Anche l'attività svolta per la tutela all'estero della lingua e della cultura italiana ha assunto un ruolo sempre più rilevante nelle linee strategiche del Ministero. Attraverso la loro valorizzazione si contribuisce a promuovere l'immagine Paese ed ad ampliare l'area di consenso nelle diverse sedi internazionali. In tale ambito si inseriscono efficacemente le iniziative per migliorare l'operatività delle Scuole italiane all'estero e degli Istituti di cultura, anche attraverso l'elaborazione da parte delle Ambasciate di Piani Paesi, che prevedono interventi da attuare su un arco di tempo triennale. Nel corso del 2002 sono stati attivati, in via sperimentale, i Piani per la Francia, la Germania e la Gran Bretagnia, che vedono un efficace inserimento dell'insegnamento della lingua italiana all'interno del sistema scolastico dei richiamati Paesi.

Al Servizio di controllo interno[6], come più volte ribadito dalla Corte, deve essere riconosciuto un ruolo determinante nell'organizzazione dell'Amministrazione, in quanto la valutazione dell'attività svolta è uno strumento essenziale per il processo decisionale dell'autorità di governo, che deve modulare gli obiettivi in relazione ai risultati già raggiunti e per la dirigenza, che attraverso la conoscenza dell'andamento della gestione, all'interno del procedimento di programmazione, può formulare proposte per ottimizzare la ripartizione delle

---

[5] Il Governo italiano venne chiamato ad impegnare in tempi ristretti, diciotto mesi successivamente prorogati di altri sei, 1.900 miliardi di lire per la realizzazione di circa 900 iniziative (aiuti di emergenza, contributi sul canale bilaterale, multilaterale ed alle Organizzazioni Non Governative) predisposte dall'ex FAI per i Paesi del Sahel, colpiti da una grave siccità, del Corno d'Africa e per l'area centro africana. I tempi ristretti per l'impegno delle somme contribuirono a creare difficoltà con le imprese di esecuzione, che generarono numerosi contenziosi, con richieste di varianti, revisioni dei prezzi, eccezioni di cause di forza maggiore.

[6] La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, Collegi I e II con deliberazione n. 19/2002/G del 15 maggio 2002 ha approvato la relazione relativa all'attività dei Servizi di controllo interno fino all'anno 2001.

risorse, modificare o annullare i progetti che presentano criticità, valorizzare l'azione amministrativa in quei settori in cui si prospettano esigenze anche impreviste. Ad oggi, nel Ministero degli affari esteri, le potenzialità del Servizio di controllo non sono state ancora pienamente utilizzate; l'attività svolta si è infatti concentrata, in un impegno di diffusione del rilievo del circuito pianificazione – programmazione - controllo, del quale non si intende sottovalutare la significatività, attraverso l'organizzazione di corsi in collaborazione anche con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Questa fase di divulgazione della cultura della programmazione e della valutazione dovrebbe aver trovato ormai piena realizzazione; ci si attende, pertanto, che sia tradotta in documenti di analisi dei processi amministrativi e dei risultati attesi e raggiunti.

Si apprezza la creazione presso ogni Centro di responsabilità delle unità di controllo di gestione, la cui operatività è peraltro ancora in fase di implementazione; solo in pochi casi sono stati individuati i prodotti/servizi relativi alle attività di ogni ufficio. E' stato sperimentato il programma "Circe", del quale non si conoscono ancora i risultati, per il controllo di gestione su un campione di dieci uffici consolari per un confronto dei costi dei servizi dei consolati.

E' auspicabile che nel 2003, tenuto anche conto che la direttiva del Ministro per tale anno ha un contenuto più stringente e reca un piano strategico maggiormente convincente, si possa disporre dei risultati dei monitoraggi previsti.

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

Nelle precedenti Relazioni si è spesso sottolineato che le direttive generali del Ministro mantenevano un carattere di generalità e, in alcuni casi, di astrattezza che non le rendevano ancora efficaci documenti di programmazione. In particolare, si sottolineava l'assenza della individuazione di obiettivi concreti e dei risultati attesi, nonché dei tempi per raggiungerli.

Offrono un segnale di cambiamento le direttive generali del Ministro per il 2002[7], che individuano, a fianco delle linee guida del Ministero[8], gli obiettivi strategici e gli obiettivi specifici per Centri di responsabilità. Gli obiettivi sono accompagnati da alcuni indicatori, che variano a seconda delle specifiche competenze dei Centri di responsabilità e sottolineano la volontà di rafforzare la capacità progettuale ed operativa del Servizio di controllo interno che, come già osservato, ha avuto sino ad oggi un ruolo scarsamente significativo. In particolare, tale Servizio deve avvalersi di due strumenti informatici appositamente creati, il cui completamento era previsto nell'esercizio in esame; il primo deve permettere il monitoraggio della realizzazione delle linee guida e degli obiettivi contenuti nella direttiva generale, il secondo consentire ai nuclei di controllo di gestione di effettuare l'analisi economica dei costi di attività e/o dei rispettivi "prodotti". Peraltro, gli obiettivi formulati sono risultati in numero eccessivo (oltre 180) e non tutti sono stati accompagnati da indicatori di risultato, con un'eccessiva parcellizzazione dell'attività strategica.

Questa maggiore attenzione per i documenti di programmazione è ulteriormente proseguita nella elaborazione delle direttive del Ministro per il corrente esercizio 2003[9].

Nella stesura della direttiva è stata attribuita una particolare rilevanza alla elaborazione dei Piani di Azione, che prevedono fasi determinate ed indicatori di risultato per ciascuno degli obiettivi individuati. Rispetto al 2002, gli obiettivi operativi sono stati ridotti del cinquanta per cento; ciò dovrebbe consentire una più puntuale verifica del raggiungimento dei risultati.

---

[7] Dm n. 001/0076 dell'8 gennaio 2002.

[8] 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.

[9] Con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 ottobre 2002 sono state indicate le linee guida per le direttive generali dei Ministri.

La programmazione relativa alla cooperazione allo sviluppo è oggetto di analisi al paragrafo 5.2) in considerazione della specificità delle norme che la disciplinano; si rinvia al paragrafo 6) l'esame della programmazione relativa all'Istituto Agronomico per l'Oltremare.

2. Analisi di consuntivo.

2.1 Profili generali.

L'esame del bilancio consuntivo del Ministero degli affari esteri non espone particolari aspetti critici, né per quanto attiene la valutazione delle esigenze, i capitoli che hanno significativi scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi sono pochi, né per quanto attiene la gestione della spesa.

Le economie hanno subito un incremento rispetto al precedente esercizio e rappresentano il 6,7% (3,7% nel 2001) degli stanziamenti definitivi di competenza ed il 6,4% (3,5% nel 2001) della massa impegnabile.

Capitoli che presentano significativi scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi di competenza:

Cap. 2181 – "Finanziamenti alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse".

Le risorse sono gestite dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; nel 2002 lo stanziamento iniziale era pari a 30,9 milioni di euro (pari a circa 59,8 mld di lire), con un incremento rispetto ai due precedenti esercizi finanziari (45 mld di lire). Gli stanziamenti finali per l'esercizio in esame sono stati circa 64,7 milioni di euro (pari a circa 125 mld di lire; 100 mld di lire nel 2001; 108 mld nel 2000). Le economie di competenza sono ammontate a circa 29,4 milioni di euro, pari al 45,4% degli stanziamenti definitivi;

Cap. 3092 - "Controllo e gestione dei dati per l'attuazione del censimento e dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero".

Lo stanziamento iniziale era di 3,0 milioni di euro (pari a circa 5,8 mld di lire); gli stanziamenti finali hanno raggiunto i 23,8 milioni di euro (pari a circa 46 mld di lire). Anche in questo caso sono state rilevanti le economie, pari al 51% degli stanziamenti definitivi.

Le integrazioni complessive degli stanziamenti iniziali sono state di 419,4 milioni di euro (pari a circa 812,1 mld di lire), accentuando un andamento presente già nei precedenti esercizi: 40 mld di lire nel 2001, 28 mld nel 2000.

Gli stanziamenti complessivi definitivi assegnati al Ministero sono ammontati per l'esercizio in esame a 2.258,9 milioni di euro (pari circa 4.374 mld, 3.982 mld nel 2001), 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 sia le spese correnti sia quelle in conto capitale, che nei due precedenti esercizi avevano subito un decremento.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1997	1.409,9	0,3	1.400,6	9,2
1998	1.497,7	0,3	1.491,0	6,7
1999	1.665,5	0,3	1.640,7	24,7
2000	1.942,9	0,3	1.925,8	17,0
2001	2.056,5	0,3	2.039,4	17,0
2002	2.258,9	0,3	2.237,0	21,9

Le previsioni iniziali di competenza erano pari a circa 1.839,4 milioni di euro ed hanno subito un incremento di 419,4 milioni di euro, invertendo l'andamento del precedente esercizio, che aveva accertato una diminuzione degli stanziamenti nel corso dell'anno.

Tra le spese di parte corrente, il peso maggiore è della voce "trasferimenti", con 1.196,2 milioni di euro, sulla quale incidono le risorse destinate agli interventi di cooperazione per lo sviluppo ed ai redditi da lavoro dipendente.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni Competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1997	1.409,9	1.231,7	87,3	1.612,8	1.408,3	87,3
1998	1.497,7	1.296,8	86,5	1.629,4	1.425,9	87,5
1999	1.665,5	1.430,0	85,8	1.803,9	1.568,4	86,9
2000	1.942,9	1.725,9	88,8	2.114,3	1.896,9	89,7
2001	2.056,5	1.869,0	90,9	2.221,7	2.034,3	91,6
2002	2.258,9	2.092,2	92,6	2.368,7	2.199,7	92,8

E' aumentata 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.

Si conferma quanto già osservato nelle precedenti relazioni in merito alla capacità di impegno dei residui di stanziamento che, nell'ultimo quinquennio, è sempre molto elevata, anche se, nell'esercizio in esame, con una lieve diminuzione rispetto al 2001, quando aveva raggiunto la totalità dei residui iniziali.

(milioni di euro)

Anni	Residui stanziamento all'1.1	Impegni sui residui	%
1997	202,9	176,6	87,0
1998	131,1	128,5	98,0
1999	137,8	137,8	100,0
2000	171,4	170,9	99,6
2001	164,7	164,7	100,0
2002	109,7	107,5	98,1

Il rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile è sceso all'84,1% rispetto al 91,7% del 2001 (83,5% e l'83,2% negli anni 2000 e 1999), ed è stato seguito da un miglioramento del rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che è salito all'89,4% (81,7% nel 2001), mentre è rimasto sostanzialmente invariato il rapporto pagamenti totali/massa spendibile.

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazione di cassa	Pagamenti totali	%
1997	2.256,4	1.376,3	60,9	1.602,0	1.376,3	85,9
1998	1.879,9	1.393,4	74,1	1.664,5	1.393,4	83,7
1999	2.042,0	1.517,8	74,3	1.699,6	1.517,8	89,3
2000	2.345,2	1.752,3	74,7	1.959,4	1.752,3	89,4
2001	2.523,4	1.892,2	74,9	2.314,7	1.892,2	81,7
2002	2.778,5	2.088,4	75,1	2.334,8	2.088,4	89,4

I residui di competenza al 31 dicembre 2002 sono pari 313,3 milioni di euro (pari a 606,6 mld di lire; 491,8 mld di lire nel 2001), con un incremento di 59,2 milioni di euro (pari a 114,8 mld di lire, rispetto al 2001), mentre i residui totali hanno raggiunto circa 487,6 milioni di euro (pari a 944 mld di lire; 962 mld di lire nel 2001), con un aumento di 9,2 milioni di euro (18 mld di lire).

Percentualmente, sono le spese in conto capitale che presentano la maggiore quota di residui. In particolare, sul capitolo 7245, relativo alle spese in conto capitale[10] per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione degli immobili da destinare a sedi di uffici all'estero i residui ammontano a circa 13,2 milioni di euro (pari a circa 25,6 mld di lire) di residui totali, di cui 8,2 milioni di euro di competenza (pari a circa 15,9 mld di lire)[11], anche a causa del ritardo con il quale viene approvato il programma annuale di interventi. Ciò nonostante, risulta migliorata la capacità di smaltimento dei residui provenienti dai precedenti esercizi. Sul cap. 7247[12], di nuova istituzione, il cui stanziamento è di circa 4,6 milioni di euro, non sono stati effettuati pagamenti. Pertanto, la somma è stata trasportata interamente quale residui.

La tabella che segue illustra nell'ultimo quadriennio l'andamento delle economie, che hanno subito un incremento per quanto attiene agli stanziamenti di competenza, confermando una tendenza che si era già manifestata nel consuntivo 2001, mentre vanno progressivamente diminuendo quelle relative ai residui.

(milioni di euro)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
1999	63,9	59,7	123,6
2000	52,4	78,0	130,5
2001	77,7	56,2	134,0
2002	151,5	51,0	202,5

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG[13].

Le funzioni obiettivo di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri sono: 1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 2. Difesa; 4. Affari economici; 8. Attività ricreative, culturali e di culto; 9. Istruzione; 10. Protezione sociale.

La ripartizione per funzioni obiettivo elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato, per il bilancio consuntivo 2002, è parzialmente differente dallo schema elaborato dalla Corte dei conti per l'esame del consuntivo 2001; ciò non consente una comparazione dei dati contabili con il precedente esercizio.

(milioni di euro)

Funzioni obiettivo	Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni totali	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali
1. Servizi generali delle P.A.	1.929,5	2.038,7	1.892,0	1.965,8	1.777,0
2. Difesa	171,8	171,8	169,3	183,3	180,7
4. Affari Economici	53,4	53,4	41,9	59,2	34,2
8. Attività ricreative	7,8	7,8	6,8	8,8	6,9
9. Istruzione	96,2	96,8	89,4	117,4	89,3
10. Protezione sociale	0	0	0	0	0
Totale	2.258,9	2.368,7	2.199,7	2.334,8	2.088,4

[10] Cap. 7245 – Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni ...di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari ecc.

[11] Nel 2001 i residui totali erano 28,1 mld di lire, di cui 17,8 mld di competenza; 21,8 mld di lire, di cui 15,6 mld di competenza, nel 2000.

[12] Cap. 7247: spesa per la ristrutturazione del quartiere generale del Consiglio atlantico a Bruxelles (spese obbligatorie).

[13] *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.

2.2.1 "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni".

Alla funzione-obiettivo 1. "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[14] è assegnato l'85,4% delle risorse complessive del Ministero, pari a circa 1.929,5 milioni di euro (circa 3.736 mld di lire), di cui circa 1.200 milioni di euro (circa 2.323 mld di lire) 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 1.478 milioni di euro (pari a circa 2.862 mld di lire) gli stanziamenti del Ministero coprono l'81,2%; questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse[15].

All'interno della FOB "affari esteri", sono stati destinati alle "politiche migratorie e sociali" circa 41 milioni di euro (pari a circa 79,3 mld lire), 104 milioni di euro alla "cooperazione e promozione in materia culturale" (circa 201,3 mld di lire), 38 milioni di euro (circa 73,5 mld di lire) per la "promozione e la tutela dell'immagine dell'Italia all'estero" e 220 milioni di euro (circa 425,9 mld di lire) per il "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione".

Altra voce di rilievo per l'entità degli stanziamenti della FOB n. 1) si riferisce agli "aiuti economici internazionali", che complessivamente hanno gestito circa 710 milioni di euro (pari a circa 1.374,7 mld di lire), di cui la quota maggiore è stata destinata agli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo", pari a circa 450 milioni di euro (circa 871,3 mld di lire). La somma di 710 milioni di euro copre il 57,8% degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato, pari a 1.229,2 milioni di euro. In particolare, per gli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione" le risorse allocate sul bilancio del Ministero 450 milioni di euro sono pari al 93% del macroaggregato dello Stato, pari a 484,8 milioni di euro[16].

La capacità di impegno[17] per gli "affari esteri" ha raggiunto il 92,3%, mantenendo lo stesso livello del precedente esercizio; i residui raggiungono i 139,8 (pari a circa 270 mld; 318 mld nel 2001 e 271 mld nel 2000) su una massa spendibile di 1.333,1 milioni di euro. Le spese di funzionamento per gli "affari esteri"assorbono il 72% dello stanziamento, con la voce "personale" che è pari al 79% delle risorse destinate al funzionamento.

E' decisamente migliorata la capacità di spesa per gli "aiuti economici internazionali" (per un esame approfondito dell'azione dell'Amministrazione nel settore degli aiuti ai Paesi in Via di Sviluppo si rinvia al paragrafo 4), sia con riferimento alla FOB "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo (cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale)", dove ha raggiunto circa il 91,1% (89,1% nel 2001 - 79,5% nel 2000), confermando un trend in continuo incremento che attesta una migliore capacità di programmazione ed una maggiore efficienza dell'azione amministrativa; sia con riferimento alla FOB "aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali (cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale)" che copre quasi l'intero stanziamento, il 97,8%. L'incremento della massa spendibile, che ha raggiunto i 1.043 milioni di euro (pari a circa 2.020 mld di lire, 1.837 mld nel 2001 e 1.670 mld nel 2000), non ha inciso

---

[14] Questa funzione si ripartisce in: organi esecutivi e legislativi; affari esteri, che comprende la politica estera e la sicurezza internazionale, le politiche migratorie e sociali, la cooperazione e promozione culturale, la gestione delle crisi internazionali, l'integrazione europea, la tutela degli italiani all'estero, la promozione e la tutela dell'immagine dell'Italia all'estero, l'indirizzo politico; gli aiuti economici internazionali, tra i quali gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, gli aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali; ed una voce residuale, servizi pubblici generali non altrimenti classificabile.

[15] Sulla stessa funzione-obiettivo il Ministero dell'economia e delle finanze gestisce rilevanti somme, soprattutto per i trasferimenti per il funzionamento dell'Unione Europea.

[16] Sulle risorse complessive per "aiuti economici internazionali", 869 mld sono contributi a fondi di sviluppo economico sociale, amministrati dal Ministero del tesoro.

[17] Calcolata considerando il rapporto impegni totali/massa impegnabile.

negativamente sulla capacità di spesa; infatti, i residui totali finali sono diminuiti a 302,8 milioni di euro (pari a circa 586 mld di lire, 623 mld nel 2001 e 609 mld nel 2000).

Diversamente si presenta il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti complessivi per la funzione "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo" dove raggiunge solo il 6,8% delle risorse complessive, confermando l'analoga percentuale del precedente esercizio. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari a 48,0% (48,6% nel 2001).

2.2.2 Difesa.

Alla funzione 2) "difesa"[18], sono stati assegnati circa 171 milioni di euro (pari a circa 332 miliardi di lire), tutti finalizzati a coprire le spese di partecipazione ad operazioni internazionali. Su una massa spendibile di 184,1 milioni di euro, i pagamenti totali sono stati pari a circa180,7 milioni di euro.

2.2.3 Affari economici.

La funzione "affari economici"[19] ha avuto stanziamenti per 53 milioni di euro (pari a 103 miliardi di lire), ripartiti per la quota maggiore (circa 38 milioni di euro) per la politica economica e la cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale, mentre circa 13 milioni di euro sono stati assegnati alla programmazione ed al coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale, promozionale e della internazionalizzazione delle imprese. Infine, somme residue sono state ripartite tra la politica economica in ambito dell'Unione europea e della tutela dei turisti e dei viaggiatori.

2.2.4 Attività ricreative.

Alla funzione 8) "attività ricreative"[20] sono stati assegnati circa 7,8 milioni di euro (pari a circa 15 miliardi di lire), che hanno interessato esclusivamente le "attività culturali", ed in particolare i "beni archeologici", con 7,2 milioni di euro e somme molto inferiori i "beni archivistici" e gli interventi di "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione".

2.2.5 Istruzione.

La funzione 9) "istruzione" riguarda l'istruzione all'estero ed ha avuto assegnati stanziamenti pari a circa 96 milioni di euro (circa 186 miliardi di lire), interamente classificata quale "istruzione non altrimenti classificabile", ma che si riferisce alle scuole italiane all'estero.

2.2.6 Protezione sociale.

Infine, la "protezione sociale", funzione 10), prevede esclusivamente gli indennizzi per i beni perduti all'estero. Nell'esercizio in esame la FOB non è stata finanziata.

---

[18] La funzione "difesa" di competenza del MAE ha una solo sottoripartizione, "aiuti militari all'estero".

[19] Questa funzione ha due ulteriori ripartizioni: "affari generali economici, commerciali e del lavoro" e "altri settori" quali il turismo.

[20] Ha una sola ripartizione "attività ricreative".

2.3 Analisi della spesa per Centri di responsabilità e profili di attività istituzionale.

(milioni di euro)

Centri di responsabilità	2001			2002		
	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	10,4	7,8	90,4	8,9	8,3	94,2
Segreteria generale	12,5	11,3	76,1	23,7	23,3	98,3
Cerimoniale diplomatico della Repubblica	8,3	6,3	79,4	7,8	7,6	97,4
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	5,1	4,1	86,9	4,1	4,0	95,9
Direzione generale per il personale	24,3	21,1	93,5	24,0	22,7	94,6
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	642,7	600,8		727,7	693,7	95,3
Servizio stampa e informazione	23,3	22,6	96,9	23,8	23,6	99,5
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	29,4	28,1	95,6	35,3	33,1	93,6
Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo	671,8	578,2	86,1	726,8	659,0	90,7
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	171,5	159,9	93,2	200,9	180,1	89,7
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	73,0	67,9	93,0	97,6	84,8	86,9
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	233,7	227,8	97,5	203,7	199,9	98,1
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	53,9	52,2	96,8	59,4	58,8	99,0
Istituto diplomatico	4,2	3,8	89,4	3,8	2,7	70,9
Direzione generale per i paesi dell'Europa	57,1	52,5	92,0	67,8	56,0	82,7
Direzione generale per i paesi delle americhe	7,8	7,2	93,2	8,2	7,5	91,1
Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	6,4	5,6	86,8	11,0	10,7	97,4
Direzione generale per i paesi dell'africa sub sahariana	5,8	3,1	53,0	6,1	4,3	71,5
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4,1	3,4	84,5	4,9	4,1	84,5
Direzione generale per l'integrazione europea	10,7	4,9	46,0	12,5	7,0	55,9
Totale	**2.056,9**	**1.869,4**	**90,9**	**2.258,9**	**2.092,2**	**92,6**

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 4), che affronta nel dettaglio l'attività svolta dalla Struttura.

2.3.1 Segreteria generale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
23.756	12.403	5.659	11.302	51

La Segreteria generale svolge una funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei direttori generali. Al Segretario fanno capo: il

Consiglio degli affari internazionali[21], di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento[22], l'Unità di analisi e di programmazione[23], chiamata ad elaborare analisi e studi di previsione su temi strategici e l'Unità di crisi, che segue le situazioni internazionali di tensione.

Nell'esercizio in esame si è ulteriormente consolidata all'interno della nuova struttura del Ministero degli affari esteri la funzione dell'Unità di Coordinamento della Segreteria Generale. Compito precipuo dell'Unità è di assicurare la coerenza dell'azione dell'Amministrazione agli indirizzi di politica estera dell'Autorità di governo, unitamente all'efficienza operativa delle singole strutture che la compongono. A tal fine, l'Unità collabora con l'attività del Segretario Generale.

Un coordinamento generale delle complesse attività del Ministero è ancor più necessario in considerazione del numero delle Direzioni generali e del numero degli obiettivi generali interdisciplinari, che richiedono frequentemente il ricorso alla concertazione preventiva. Rispondono anche a questa esigenza le funzioni svolte dai consiglieri diplomatici distaccati presso le altre Amministrazioni, dove fungono da momento di raccordo tra le priorità del Ministro degli affari esteri e dei responsabili dei rispettivi Dicasteri ai quali sono assegnati. Anche nei loro confronti opera l'attività di coordinamento dell'Unità.

L'Unità di Crisi deve provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero[24].

Complessivamente la Segreteria Generale (C.d.R. n.2) ha gestito circa 12,7 milioni di euro, di cui 6.5 milioni di euro dell'Unità di Crisi e 4,1 milioni di euro per la voce stipendi di tutta la Segreteria.

2.3.2 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
97.678	29.515	4.424	68.100	63

Alla Direzione generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie sono affidate la tutela degli Italiani all'estero (FOB 1.1.3.8) e l'attuazione delle politiche migratorie (FOB 1.1.3.3).

---

[21] E' presieduto dal ministro, composto dai sottosegretari, dal segretario generale, dal capo di gabinetto, dai direttori generali per gli affari politici multilaterali e dei diritti umani, per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale e per la promozione e cooperazione culturale; è prevista la possibilità di convocare gli altri direttori generali ed i capi servizi competenti in materia.

[22] Oltre a funzioni di coordinamento dell'attività dell'Amministrazione, cura i rapporti con le regioni e gli altri enti territoriali per le loro attività di relazione con l'estero; svolge 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. Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha confermato al Ministero degli affari esteri, tra le altre, le competenze relative ai rapporti con l'Unione Europea ed il raccordo in politica estera per assicurare coerenza alle attività internazionali delle altre amministrazioni competenti.
L'Unità di coordinamento ha infatti 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, l'Interpretariato e la Pubblicazione di Documenti Diplomatici.

[23] Svolge compiti di ricerche, elaborazioni analisi e studi su temi strategici di politica estera.

[24] In particolare, sono state seguite crisi di rilevante entità politica in Indonesia, Israele, Repubblica Centrafricana, Madagascar, Congo e Costa d'Avorio. In alcuni Paesi, quali il Pakistan, l'Afghanistan, l'Iraq, Israele, la Costa d'Avorio e la Colombia sono stati inviati nuclei di Carabinieri paracadutisti per un totale di 45 missioni, a protezione delle sedi diplomatiche. Inoltre, sono stati seguiti particolari casi di sequestro di connazionali in Colombia e in Venezuela e di religiosi in Uganda e nelle Filippine.

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo[25]. 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			Negoziato in corso	Filippine
1998	Croazia			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
2002	Malta	2002	Cipro		Colombia
2002	Sri Lanka	2002	Moldavia		

Dati al 31 marzo 2003.

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2002, complessivamente, 853.535 (947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000); 533.124 (723.513 nel 2001) visti Schengen Uniformi[26], 155.018 (186.230 nel 2001) visti nazionali[27], 165.393 (37.579 nel 2001) visti a territorialità limitata[28]. E' da sottolineare l'incremento notevole del ricorso alle deroghe previste dall'Istruzione consolare comune Schengen.

La nuova disciplina dell'immigrazione, di cui alla legge n. 189 del 2002, ha riflessi su diverse competenze dell'Amministrazione degli affari esteri, con un incremento dei carichi di lavoro, che hanno determinato il legislatore a prevedere l'assunzione di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due periodi successivi, per le straordinarie esigenze che la nuova disciplina determinerà[29]. Inoltre, è previsto che il Ministero dell'interno,

[25] La materia dell'immigrazione è disciplinata da una nuova legge n. 189 del 2002 che ha ridisciplinano il settore.

[26] Visti Schengen Uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg).

[27] Visti Nazionali o per soggiorni di lunga durata (VN) per periodi superiori ai 90 gg.

[28] 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.

[29] Si indicano a solo titolo esemplificativo gli adempimenti che la nuova legge prevede a carico del Ministero: la verifica di eventuali ragioni di inammissibilità dello straniero, a seguito di condanne subite in Italia; la certificazione e la legalizzazione della documentazione presentata per ottenere il visto per il ricongiungimento familiare; la comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, all'INPS e all'INAIL dell'avvenuto rilascio del visto per

d'intesa con l'Amministrazione degli affari esteri, possa inviare presso le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari, funzionari della Polizia di Stato in qualità di esperti (ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967).

L'Amministrazione degli affari esteri ha elaborato due progetti: una rete di comunicazione a stella (VPN) tra tutti gli Uffici all'estero e la Farnesina al centro, ed un'Anagrafe Consolare Integrata, che deve gestire in tempo reale le informazioni provenienti dalle sedi all'estero. Per questi progetti è stata prevista una spesa di circa 8 milioni di euro ed una di gestione, per il triennio 2003/2005, di circa 6,4 milioni di euro. Il Ministero dell'interno ha progettato un rete internet che prevede la gestione delle AIRE Comunali e la trasmissione per via telematica in tempo reale degli aggiornamenti all'AIRE Centrale, attivata all'inizio del corrente anno. I due progetti risultano compatibili. La realizzazione della rete di connettività internazionale, che deve collegare il Ministero degli affari esteri e le sedi all'estero, dovrebbe essere realizzata negli anni 2004/2005[30].

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 2002 sono state pagate all'estero 397.045 (401.358 nel 2001) pensioni, per un importo totale di circa 1.161 milioni di euro (pari a circa 2.249 mld di lire, 2.105 mld nel 2001), comprensivi degli arretrati.

Tra i Paesi dell'U.E. è significativo il dato relativo alla Francia, dove sono in pagamento 57.865 pensioni; nei Paesi extracomunitari, la maggiore concentrazione di erogazioni si riscontra in Canada 64.498 (65.140 nel 2001), in Argentina 56.028 (58.948 nel 2001) e negli Stati Uniti d'America 45.119 (45.951 nel 2001). I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

Come già sottolineato nelle precedenti Relazioni, ed in particolare in quella relativa all'esercizio 2001, l'Amministrazione ha operato nel campo informatico con particolare incisività ed efficacia. La riforma ha contribuito a questo netto miglioramento riunendo il Centro per l'informatica e il Centro cifra e telecomunicazioni nel Servizio per l'informatica, la cifra e le telecomunicazioni, realizzando anche formalmente l'unità di gestione del settore che era stata attuata, di fatto, già dal maggio 1998 ponendo i due Centri sotto un'unica direzione. Il servizio, che è Centro di Responsabilità e provvede direttamente alla spesa per l'informatica, è operativo dal 1 gennaio 2000, con il compito di gestire le strutture informatiche dell'Amministrazione centrale e le sedi all'estero[31].

In tale ambito si inseriscono: il progetto di realizzazione della banca dati per l'anagrafe consolare, per il quale il gruppo di lavoro tecnico interministeriale per l'elenco integrato e la rete di telecomunicazione ha auspicato la realizzazione, nel corso del 2003, di un collegamento diretto tra i Ministeri degli affari esteri e dell'interno, i Consolati ed i Comuni, per consentire

---

lavoro subordinato o autonomo;, la trasmissione al Ministero del lavoro delle liste dei lavoratori stranieri inclusi nelle quote privilegiate, riservate dal decreto flussi ecc.

[30] I relativi finanziamenti sono stati disposti dal Ministero dell'innovazione tecnologica per i suddetti esercizi finanziari.

[31] A tutti i dipendenti, in servizio in Italia ed all'estero, è consentito l'accesso ad internet ed a intranet; la posta elettronica interna si sviluppa su 4.500 caselle; funziona un sistema di messaggistica protetto per lo scambio telematico tra la Farnesina e le 260 sedi estere; la rete mondiale visti consente alle sedi il rilascio dei visti con procedura automatizzata, all'interno della quale avvengono anche te comunicazioni tra Ministero e Servizio Informativo Schengen; le procedure di ufficio per la gestione delle risorse umane, finanziarie, del protocollo, del cerimoniale, dell'anagrafe consolare sono state completamente informatizzate.

l'aggiornamento dei dati e lo scambio di informazioni in tempo reale; e' l'incremento dell'automazione delle sedi estere, che ha richiesto l'adeguamento dell'anagrafe consolare.

2.3.3 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
200.950	99.874	87.866	101.039	37

2.3.3.1 Le scuole italiane all'estero.

Annualmente l'Amministrazione provvede ad una mappatura delle scuole italiane all'estero; al 31 dicembre 2002 funzionavano 288 istituzioni scolastiche, di cui 21 statali, 98 legalmente riconosciute, 43 private con "presa d'atto", 9 meramente private, 80 sezioni italiane presso scuole straniere, 37 sezioni italiane presso scuole europee. Si devono, inoltre, aggiungere 68 direzioni dei corsi di lingua e cultura italiana per i figli di connazionali.

E' in corso di realizzazione l'estensione alle istituzioni scolastiche italiane all'estero del sistema della parità delle scuole (materne, elementari, medie e superiori) non statali. La relativa richiesta è stata ad oggi presentata da 166 scuole non statali.

La tabelle che seguono indicano il numero degli studenti che hanno frequentato le scuole italiane all'estero negli ultimi due anni ed i relativi costi.

Aree geografiche				Alunni		
Anno scolastico 2000/2001				Anno scolastico 2001/2002		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.574	13.800	18.374	4.745	13.966	18.711
Americhe	1.720	6.482	8.202	1.071	6.766	7.837
Mediterraneo e medio-oriente	336	1.263	1.590	299	1.321	1.620
Africa sub-sahariana	498	1.664	2.162	541	1.656	2.197
Asia e Oceania	18	14	32	0	0	0
Totale	7.146	23.223	30.369	6.656	23.709	30.365

Negli due anni scolastici il numero complessivo degli studenti è aumentato, confermando un sempre maggiore interesse verso lo studio della lingua italiana; nei precedenti anni, 1998/1999 e 1999/2000, il numero complessivo degli studenti era stato rispettivamente di 29.994 e 29.526 unità.

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 e pro capite sostenuti per le scuole statali.

(migliaia di euro)

Sede scuola italiana	Costo totale			Costo pro capite		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Asmara	3.683	4.375	4.788	3.717	4.319	4.471
Addis Abeba	3.125	3.370	3.106	5.279	5.282	5.100
Parigi	1.471	1.441	1.624	5.450	5.224	6.603
Atene	1.427	1.548	1.534	5.567	6.026	6.612
Barcellona	1.632	1.701	1.816	5.232	4.739	4.717
Madrid	3.490	3.787	3.379	4.847	5.350	4.648
Zurigo	835	1.229	781,4	5.284	8.032	7.104
Istanbul	1.507	1.747	1.740	4.270	4.800	4.640
Totale	17.170	19.198	18.768	39.646	43.772	43.895

Il numero degli alunni si è incrementato, passando da 2.952 del 2000, ai 3.729 del 2001, ai 3.755 del 2002.

2.3.3.2 Gli Istituti di cultura.

Presso il Ministero Mistero degli affari esteri è stata costituita, ai sensi della legge n. 401 del 1990[32], la Commissione Nazionale per la Promozione della Cultura Italiana all'Estero, articolata in due Gruppi di lavoro: "Lingua e Editoria" e "Criteri e metodi della promozione culturale", allo scopo di elaborare gli indirizzi generali per la promozione culturale italiana all'estero e di collaborazione con gli istituti Italiani di cultura.

E' compito degli Istituti di cultura[33] la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti nel 2002 è rimasta articolata in 75[34] Istituti e 13 Sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali (86 nel 1999, 94 nel 2000). Nel 1999 è stato attuato 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 del 2001 quattro sedi di Sezioni sono state trasformate in Istituti autonomi (Cordoba, Edimburgo, Rio de Janeiro e Salonicco).

L'intera dotazione finanziaria sul capitolo di bilancio 2761, pari a circa 14, 9 milioni di euro, è stata utilizzata per le spese di funzionamento delle Sedi e per spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi. Le spese di funzionamento continuano a subire un costante, fisiologico incremento, con particolare riferimento ai costi di locazione, che incidono in misura anche superiore al 50% dell'annuale dotazione finanziaria.

E' in corso di elaborazione una iniziativa, Ministero degli affari esteri e Ministero per i beni e le attività culturali, che si prefigge lo scopo di costituire una fondazione, denominata "Fondazione Italia", per la promozione delle attività culturali nell'ambito degli Istituti di

[32] Legge 22 dicembre 1990, n. 401.

[33] 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.

[34] La sede di Baghdad non è stata attivata.

cultura. Attraverso una collaborazione sinergica si vuole ulteriormente potenziare le iniziative degli Istituti, contribuendo allo sviluppo dell'immagine Paese.

2.3.3.3 Iniziative linguistico-culturali.

L'art. 636 del d.lgs. n. 297 del 1994 prevede che siano erogati contributi (capitolo 3153) per l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione di docenti assunti localmente e per l'acquisto di materiali didattici. Sono inoltre sostenute iniziative inserite nei Piani Paesi, elaborati dalle Ambasciate, attraverso una programmazione triennale degli interventi linguistico-culturali. Nel corso del 2002 sono stati avviati, in forma sperimentale, i Piani Paese in Francia, Germania e Gran Bretagna. In particolare in Francia è stato presentato un progetto per una sempre maggiore integrazione dei corsi di lingua e di cultura italiana nel sistema scolastico locale e per la formazione dei docenti, anche francesi, che insegnano l'italiano, in previsione della riforma scolastica, che dovrebbe prevedere la presa a carico dell'impegno finanziario da parte francese[35]. In sintonia con la riforma, il Progetto Lingua Italiana (PLI) intende assicurare la continuità dei corsi fra le scuole elementari e medie, attraverso una struttura modulare che si adatta alle diverse esigenze provenienti dal territorio, anche attraverso il coinvolgimento delle istituzioni locali.

In Gran Bretagna, già da alcuni anni, è in corso in via sperimentale il passaggio dei docenti di ruolo del Ministero degli affari esteri ai corsi di lingua e cultura italiana alle scuole straniere. Questa sperimentazione, approvata in applicazione del Piano Paese, assicura l'integrazione dei corsi d'italiano e la produzione di materiale didattico con le attività attuate dai docenti di ruolo del Ministero.

Articolato è anche il Piano Paese per la Germania; gli enti gestori hanno sottoscritto un accordo con l'Ambasciata d'Italia per coordinare le attività linguistico-culturali, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie ed umane. Con l'assenso del Ministero della Cultura tedesco, i dirigenti scolastici italiani, in servizio presso le circoscrizioni consolari, hanno redatto un curriculum d'italiano in base al quale la lingua italiana può essere materia di esame alla conclusione della scuola media e concorrere alla valutazione finale.

Complessivamente, le risorse disponibili per questa complessa attività sono state pari a circa 28 milioni di euro.

2.3.4 Direzione generale per la cooperazione e economica e finanziaria multilaterale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
59.444	5.468	4.817	53.943	33

Come già sottolineato nel paragrafo "sintesi e conclusioni", l'attività dell'Amministrazione nel settore della cooperazione economica e finanziaria multilaterale si è andata sempre più accrescendo negli ultimi anni, guadagnandosi una maggiore attenzione, nonostante che l'ammontare degli stanziamenti non sia particolarmente significativo rispetto alla totalità delle risorse dell'Amministrazione ed ai compiti assegnati alla Direzione generale competente.

I settori di intervento sono molteplici e rispondono tutti alla necessità di assicurare la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano in campo economico, finanziario e sociale, non solo al fine di sostenere l'internazionalizzazione del sistema economico italiano,

[35] La riforma scolastico del Ministro Lang prevede l'insegnamento obbligatorio di una lingua straniera nel secondo ciclo delle elementari e, dal 2005, lo studio di due lingue in prima media.

bensì di individuare anche strumenti di azione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale per il rafforzamento del sistema finanziario internazionale.

Il coordinamento e l'intesa con altre Amministrazioni nazionali[36] si è dimostrato essenziale per assicurare un'efficace sinergia alle diverse iniziative poste in essere a sostegno del ruolo dell'Italia nello specifico settore. In particolare, appare ancor più necessaria una fattiva collaborazione con l'Istituto per il Commercio Estero[37] per la realizzazione di una "politica delle sedi all'estero" comune, per una sempre maggiore integrazione funzionale e logistica tra le Unità operative dell'ICE e le Sezioni commerciali di ambasciate e consolati[38]. Le sedi all'estero dell'ICE[39] costituiscono, infatti, l'interlocutore di riferimento di ambasciate e consolati per le attività di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano[40].

In tema di debito internazionale e di politica assicurativa del commercio estero, di intesa con altre Amministrazioni competenti sono state gestite, sotto il profilo economico-finanziario, attività per un ammontare di 43,7 miliardi di dollari, pari ad euro 41,7 miliardi, di cui 28,2 miliardi di dollari, pari ad euro 26,9 miliardi, di debito del resto del mondo con l'Italia[41] e 15,5 miliardi di dollari, pari a 14,8 mld di euro, di impegni attualmente in essere dell'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero – SACE.

Con riguardo al sostegno alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali, è stata avviata una collaborazione con Unioncamere ed Assocamerestero per la revisione dei processi organizzativi ed operativi dello "Schema di Concertazione Interistituzionale". Nel mese di luglio 2002 è stato reso operativo il progetto "ExTender", al quale oltre al MAE partecipano l'Unioncamere ed Assocamerestero, per la creazione di un sistema informativo, che metta a disposizione le informazioni economico-commerciali9 provenienti dalla rete diplomatico-consolare e dalle Camere di commercio italiane all'estero[42].

Un settore particolare riguarda le attività economiche relative ai materiali di armamento ed ai controlli sui trasferimenti dei beni e delle tecnologie a duplice uso e sensibili. L'Unità per

---

[36] D'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento del tesoro, il Ministero ha operato nelle sedi internazionali anche per la prevenzione e la repressione dei flussi finanziari a sostegno del terrorismo internazionale. Inoltre, la Direzione generale ha promosso e negoziato la firma di una "Piano di Azione" con l'IFC (del Gruppo Banca Mondiale), che ha coinvolto anche i Ministeri delle attività produttive, dell'economia e delle finanze, nonché la SIMEST, per assicurare una maggiore partecipazione delle nostre Piccole e Medie Imprese (PMI) alle iniziative dell'IFC, in vista di una internazionalizzazione del nostro tessuto imprenditoriale.
In accordo con il Ministero delle attività produttive, è stata curata la partecipazione al Comitato esecutivo, in sessione speciale, dell'OCSE.

[37] L'ICE è un ente strumentale, con un organico di 960 funzionari di ruolo, 630 contrattisti, 104 Unità operative all'estero e con un budget promozionale superiore di 84,7 milioni di euro ai fondi del MAE per la promozione commerciale.

[38] L'Amministrazione auspica che si pervenga ad una soluzione unitaria circa lo status giuridico degli Uffici ICE all'estero e dei loro rappresentanti, poiché l'Istituto paga circa 10,3 milioni di euro l'anno di imposte all'estero ragione dello status di "agenzia governativa", non riconosciuta sufficiente in diversi Paesi per la concessione di privilegi fiscali propri della missione diplomatica.

[39] Gli Uffici commerciali all'estero sono 136, ai quali sono assegnati 109 diplomatici e 146 unità di personale dell'area funzionale economico commerciale.

[40] Con lettera di intenti del 13 febbraio 2003, firmata dai Ministri degli affari esteri e delle attività produttive, sono state individuate le iniziative che i due Ministeri unitamente all'ICE intendono porre in essere, a legislazione vigente, per un'azione di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano. In particolare sono previste: una concertazione costante, l'elaborazione di rapporti che devono essere congiuntamente redatti da parte degli Uffici commerciali delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici ICE, l'avvio di primi "Sportelli Unici all'estero", una analisi per razionalizzare la rete estera dell'ICE, la programmazione congiunta delle visite all'estero, l'integrazione progressiva dei sistemi informativi del MAE, del Dipartimento per l'Internazionalizzazione del MAP, dell'ICE e del sistema camerale in Italia ed all'estero.

[41] 24 Accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali di ristrutturazione debitoria; avvio di negoziati per altri 19 accordi bilaterali.

[42] "ExTender" opererà attraverso i terminali operativi delle 103 Camere di commercio in Italia e con il portale "Globus" del sistema degli Sportelli delle Camere di commercio per l'internazionalizzazione.

le Autorizzazioni di Materiali di Armamento (UAMA) ha esaminato, congiuntamente con il Ministero della difesa, 2.673 richieste di autorizzazioni alle trattative contrattuali, in vista dell'eventuale esportazione/importazione di materiali sottoposti al regime della legge n. 185 del 1990. Sono state concesse 851 licenze di esportazioni (delle quali 626 definitive) e 208 licenze di importazione (di cui 43 definitive)[43].

2.4 Incrocio della classificazione economica semplificata con i Centri di responsabilità.

Le spese di funzionamento raggiungono il 44,3% (43,8% nel 2001) del totale degli stanziamenti di competenza del Ministero, di cui il 73,7 % (77,6% nel 2001) per il personale, mentre gli interventi sono pari al 54,5% (54,9% nel 2001) 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 1.000 milioni di euro (pari a circa 1.936,2 mld di lire; 1.746,2 mld nel 2001), di cui 737 milioni di euro (pari a circa 1.427,0 mld di lire; 1.356,6 mld nel 2001) per il personale; spese per interventi 1.230 (pari a circa 2.381,6 mld di lire; 2.187,3 mld nel 2001); spese per investimenti 21,9 milioni di euro (pari a circa 42,4 mld di lire; 33,6 mld nel 2001).

La quota più rilevante delle spese di funzionamento, pari a 705 milioni di euro (pari a circa 1.365,0 mld di lire; 1.202,7 mld nel 2001), come già osservato al paragrafo precedente, è gestita dalla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, con 557 milioni di euro (pari a circa 1.078,5 mld di lire; 988,8 mld nel 2001) esclusivamente per il personale; mentre le maggiori risorse per interventi sono attribuite alla Cooperazione allo sviluppo – 689 milioni di euro (pari a circa 1.334,0 mld di lire; 1.226,0 mld nel 2001) rispetto ai 37 milioni di euro (pari a circa 71,6 mld di lire; 74,8 mld nel 2001) di funzionamento, di cui 18 milioni di euro (pari a circa 34,8 mld di lire; 36,3 mld nel 2001) di personale.

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

[43] L'UAMA ha seguito anche il negoziato che, nel quadro dell'accordo di Farnborough relativo alle "Misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa" ha definito l'intesa attuativa concernente i trasferimenti dei materiali di armamento.

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Funzionamento	di cui personale	Interventi	Investimenti	Altre spese	Totale
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	8.817	7.786	0	77	0	8.893
Segreteria generale	12.403	5.659	11.302	51	0	23756
Cerimoniale diplomatico della repubblica	7.836	2.532	0	30	0	7.865
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	4.158	1.820	0	20	0	4.179
Direzione generale per il personale	23.945	18.516	0	84	0	24.028
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	705.259	557.011	0	16.641	5.984	727.793
Servizio stampa e informazione	3.687	2.062	20.022	23	0	23.822
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	30.621	5.890	0	4,749	0	35.370
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	37.704	18.338	689.139	0	0	726.843
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	99.874	87.866	101.039	37	0	200.950
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	29.515	4.424	68.100	63	0	97.678
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	4.998	3.846	198.737	33	0	203.768
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	5.468	4.817	53.943	33	0	59.444
Istituto diplomatico	3.868	1.003	0	7	0	3.875
Direzione generale per i paesi dell'Europa	6.706	5.556	61.078	23	0	67.807
Direzione generale per i paesi delle Americhe	2.832	2.218	5.442	12	0	8,285
Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	2.811	2.184	8.243	12	0	11.066
Direzione generale per i paesi dell'Africa sub sahariana	1.837	1.452	4.262	12	0	6.110
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	2.432	1.988	2.452	12	0	4.895
Direzione generale per l'integrazione europea	5,6	2.954	6.818	23	0	12.524
Totale	**1.000,4**	**737.922**	**1.230.576**	**21.940**	**5.984**	**2.258.952**

2.5 Leggi pluriennali di spesa.

Le leggi pluriennali di spesa che interessano il Ministero sono: la legge n. 212 del 1992[44], la legge n. 477 del 1998[45], la legge 251 del 1997[46].

Con la legge n. 212 del 1992 si è inteso dare sostegno al processo di integrazione europea e di favorire la valorizzazione delle risorse umane e naturali, attraverso il consolidamento dei valori democratici del pluralismo, secondo le direttrici della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

Inizialmente, la legge era dotata, per gli anni 1991, 1995, di 900 mld di lire, ridotti a 436,5; dal 1996 al 2001, lo stanziamento è stato di 631 mld di lire, pari a 325,8 milioni di euro; per il 2002 di 354,2 milioni di euro.

La legge ha previsto diversi canali di intervento che coinvolgono anche altre Amministrazioni oltre al Ministero degli affari esteri: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero d per le attività produttive, Ministero dell'interno.

Per quanto attiene alle competenze del Ministero, sono stati presentati complessivamente 229 progetti, alcuni per iniziative di cooperazione scientifica, altri di protezione ambientale.

---

[44] La legge 26 febbraio 1992, n. 212, prevede interventi di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

[45] La legge 31 dicembre 1998, n. 477 ha autorizzato la spesa per l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di immobili da adibire a sedi di Rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari, nonché di alloggi per il personale.

[46] La legge 28 luglio 1997, n. 251 ha previsto la spesa per l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di immobili da adibire a sedi di Istituti di cultura.

Sono in incremento le iniziative di formazione professionale per i quadri delle piccole e medie imprese.

A oggi è stata complessivamente impegnata la somma di 27,4 milioni di euro, con la realizzazione di 74 progetti, di cui 38 hanno ricevuto il saldo del contributo concesso. La somma effettivamente erogata, a saldo o quale anticipo dei contributi, ammonta a 8,0 milioni di euro. Per il 2002, al Ministero è stata attribuita la somma di 11,3 milioni di euro, di cui 7,4 milioni alla Direzione generale per i Paesi dell'Europa, competente ad oggi alla gestione della legge, e 3,8 milioni alla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente. Anche per il 2003 l'area balcanica, anche alla luce degli interventi delle Comunità internazionale, nel contesto del patto di Stabilità approvato dall'U.E., si manterrà come obiettivo prioritario.

(milioni di euro)

Capitoli	Anni	Autorizzazioni di spesa	Impegni di competenza	Pagamenti	Residui propri
4053	2001	103.2		=	
4053	2002	182.6	103.2	=	103.1
4054	2001	6.0	6.0	0.144	6,0
4054	2002	12.5	9.9	1.6	6,1

La legge n. 477 del 1998 ha previsto uno stanziamento in sette anni (1008/2004) di circa 77,5 milioni di euro, pari a150 mld di lire, di cui: 9,2 milioni di euro per l'anno 1998, 10,5 milioni di euro per il 1999, 11,8 milioni di euro per gli anni 2000-2003, 10,0 milioni di euro per il 2004.

Nel 2001, è stato stipulato il contratto per i lavori di restauro dell'Ambasciata d'Italia a Berlino, per una spesa complessiva di 11,8 milioni di euro; per l'Ambasciata d'Italia ad Abuja è stato versato il 50% della quota parte che compete allo Stato Italiano per la realizzazione della nuova sede comunitaria, pari a circa 1,7 milioni di euro.

(milioni di euro)

Capitolo	Anni	Autorizzazioni di spesa	Impegni di competenza	Pagamenti	Residui propri
7245 (ex 7501)	2001	11.8	8,7	8,66	3,61
	2002	11.8	11.8	2,3	8,2

La legge n. 251 del 1997 ha stanziato complessivamente 9,8 milioni di euro. Dal 2002 il capitolo di bilancio 7246 è stato soppresso. Gli impegni complessivi sono stati pari a 8,9 milioni di euro, i pagamenti, a tutto il 31 dicembre 2001, 4,8 milioni di euro ai quali devono essere aggiunto 897.673 euro pagati nel 2002. I residui complessivi ammontano a circa 3,7 milioni di euro.

Questi dati mostrano una difficoltà di spesa e, pertanto, di realizzazione, dell'Amministrazione, che richiederebbe una maggiore attenzione in fase di programmazione e di stima delle risorse finanziarie necessarie.

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[47], esercitata con il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico è stato rafforzato, passando da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a

[47] 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 Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura.

5)[48]. 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 quadriennio. Si osserva un incremento delle unità di diplomatici in servizio, a fronte di un decremento considerevole del personale in servizio nelle aree funzionali e dei contrattisti.

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
2002	1.119	1.007	54	44	5.417	4.012	1.827	1.903	7.517	6.966

E' ulteriormente 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 corso del 2002, sono state completate le procedure di riqualificazione ed è stato esplicato il concorso pubblico a 38 posti per la posizione economica C1 dell'Area in parola. Se verrà concessa l'autorizzazione all'assunzione dei 28 vincitori, l'Area della promozione culturale presenterà un indice di copertura di circa l'84%.

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
2002	20	12	250	181	393	335	663	528

3.2 L'Istituto Diplomatico e l'attività di formazione.

Come è noto all'Istituto Diplomatico è affidata la formazione del personale della carriera diplomatica e del personale appartenente ai nuovi profili professionali. L'Istituto, che ha un ruolo di progettazione e organizzazione di tutta la attività di formazione, non dispone di un proprio corpo docente e si avvale di docenti esterni, rivolgendosi ad università italiane e straniere, ad istituti culturali ed ad altri enti per l'organizzazione dei corsi[49].

Non da oggi l'Amministrazione dimostra una particolare attenzione per l'attività formativa e di aggiornamento professionale del personale[50]; con apposita circolare (n. 16 del 19

[48] 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.

[49] 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), Università di Princeton (USA). Inoltre, la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero, organizza tirocini di 3/6 mesi presso gli uffici dell'Amministrazione, ambasciate e consolati ed Istituti Italiani di Cultura, di laureandi e neo laureati, al fine di concorrere alla loro preparazione internazionalistica.

[50] 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.

ottobre 2000), emanata sulla base dei dd.mm. n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000[51], il Segretario Generale ha dettato particolari norme in materia di organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per segretari di legazione e consiglieri di legazione.

In particolare per i funzionari diplomatici, ammessi in servizio con il grado iniziale di "Segretario di Legazione in prova" ai sensi del d.lgs. n. 85 del 2000, 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 XXXII corso di formazione per Segretari di Legazione hanno partecipato 51 vincitori del concorso bandito con d.m. 19 dicembre 2001. Al Corso Superiore di Informazione Professionale hanno partecipato 25 consiglieri di legazione; sono stati 100 gli operatori dell'area della promozione culturale, destinati agli Istituti Italiani di Cultura, che hanno partecipato a tre corsi di aggiornamento professionale.

Ulteriori corsi, per il perfezionamento delle lingue estere, in materia contabile, consolare ed economico-commerciale, per 1199 partecipanti, sono stati organizzati per neo assunti.

Tutti i capitoli gestiti dall'Istituto attengono a spese di funzionamento (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.

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, nell'esercizio in esame, corsi di riqualificazione per 61 persone, con il passaggio dalla posizione apicale C2 a C3 (Direttori degli istituti Italiani di Cultura).

4. La cooperazione allo sviluppo[52].

4.1 Considerazioni generali.

La "diplomazia dello sviluppo" ha assunto un ruolo sempre più rilevante nell'ambito delle azioni di politica estera dei Paesi più industrializzati, atteso che, nel perseguire obiettivi di sviluppo economico-sociale dei Paesi in via di sviluppo (PVS), contribuisce anche a rafforzare l'immagine ed il ruolo internazionale del Paese donatore.

La cooperazione italiana non è estranea a questo ruolo e si è affermata nel corso degli anni quale importante strumento di politica estera[53] ed ha svolto un'importante funzione propositiva nella comunità dei Paesi donatori, nel cui ambito si sono andati affermando, per migliorare l'efficacia degli aiuti, tre principi: il coordinamento tra i donatori, la

---

[51] 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.

[52] La cooperazione allo sviluppo è inserita all'interno della FOB n. 1) – Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni, come f.o. di secondo livello – Aiuti economici internazionali, voci di terzo livello - Aiuti economici ai paesi in via di sviluppo ed in transizione e Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali.

[53] L'Italia ha accolto, insieme ad alcuni Paesi del G8 e dell'OCSE, l'iniziativa NePAD (Nuovo Partenariato per lo Sviluppo) di alcuni Paesi africani, per estendere la democrazia, considerata fattore determinante per lo sviluppo, nel continente. Più in generale, il ruolo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo è attualmente oggetto di una riflessione, che interessa l'OCSE e l'Unione Europea ed alla quale partecipa anche l'Italia.

complementarietà degli interventi e l'armonizzazione delle procedure di concessione degli aiuti, per ridurre i costi di transazione in particolare a carico dei Paesi beneficiari[54].

Tale sua collocazione e la specificità del momento che vede nelle sedi internazionali interessate alla materia, una rielaborazione delle metodologie di intervento, con la progettazione di "Programmi Paesi", che coinvolgono diversi donatori intorno ad un progetto complessivo di interesse del Paese partner, sempre più partecipe alla realizzazione e gestione degli interventi, richiederebbe una particolare attenzione nei confronti della disciplina dell'azione amministrativa di settore e della struttura amministrativa responsabile.

Ciò al fine di incrementare ulteriormente i risultati, ridurre i tempi di intervento, evitare il permanere di somme residue inutilizzate, già allocate per progetti oggetto di protocolli di intesa con PVS, contenere entro aspetti fisiologici i possibili contenziosi con le imprese scelte per la realizzazione delle iniziative e migliorare il partenariato con i Paesi beneficiari. E' utile ricordare, per quanto attiene quest'ultimo aspetto, che alcuni di questi Paesi sono coinvolti nel transito e nella partenza verso l'Italia di clandestini, o perché provenienti direttamente da questi territori o perché utilizzano i loro porti come luoghi di partenza verso le coste italiane[55]. La loro collaborazione nel contenere il fenomeno, spesso oggetto di intese nei protocolli di cooperazione allo sviluppo, è più facilmente conseguibile a fronte di interventi di cooperazione volti a migliorare le loro condizione economico-sociali, la cui arretratezza è la prima causa dell'immigrazione clandestina verso l'Europa.

Per contro, come è noto, la cooperazione allo sviluppo, nonostante in passato sia stata oggetto di diversi disegni di legge che ne volevano ridisegnare l'organizzazione, è rimasta estranea alla riforma che ha interessato l'Amministrazione centrale; i numerosi interventi di riorganizzazione annunciati e mai portati a termine hanno per diversi anni mantenuto la struttura in una situazione di incertezza, che non ha facilitato la soluzione di alcune problematiche, come quella relativa al personale, che dovrebbero essere affrontate 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) richiederebbero interventi anche normativi per migliorare e potenziare l'efficienza della struttura. In alcuni casi sarebbe sufficiente l'applicazione di norme già vigenti, ad oggi rimaste inattuate nonostante la legge ne abbia disposto l'applicazione anche ai lavori da eseguire all'estero nell'ambito di attuazione della legge n. 49 del 1987. Si fa qui menzione, a titolo esemplificativo, dell'art. 227 della d.P.R. n. 554 del 1999[56], che, pur ridisegnando i compiti del responsabile del procedimento in considerazione delle particolari condizioni nelle quali operano gli appalti, conferma la necessità di assicurare la presenza di un soggetto di riferimento, i cui compiti sono dettagliatamente indicati dalla legge, anche in questo specifico settore. Non risulta che ad oggi l'Amministrazione abbia dato formalmente applicazione all'anzidetta norma, rimanendo non chiaramente determinato il soggetto con funzioni di responsabile del

---

[54] Un aspetto che merita di essere sottolineato, e che andrebbe considerato in sede di ridefinizione dei procedimenti operativi della cooperazione allo sviluppo, oggetto di dibattito in sede internazionale, attiene alla necessità di armonizzare le procedure di aiuto allo sviluppo dei Paesi donatori con le discipline e le esigenze dei Paesi beneficiari, al fine di ridurre i costi di transazione e di rendere più rapidi gli aiuti stessi. Sul tema, nel mese di febbraio del corrente anno, il Ministero degli affari esteri, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, ha organizzato a Roma *l'High-Level Forum on Harmonisation,* che si è concluso con l'approvazione di un documento finale, la "Dichiarazione di Roma sull'armonizzazione", che definisce un programma operativo e coordinato per il rafforzamento dell'efficacia dell'aiuto, con un impegno di verifiche periodiche, in attuazione degli impegni assunti nel corso della Conferenza di Monterrey sul Finanziamento allo Sviluppo, tenutasi nel mese di marzo 2002.

[55] In particolare, i protocolli con i Paesi del nord Africa che si affacciano nel Mediterraneo disciplinano anche l'impegno di questi Governi nel controllo dell'immigrazione clandestina verso l'Italia. Sul punto si veda il capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo n. 4) di questa Relazione.

[56] Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 – legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni.

procedimento[57], mentre proprio la specialità delle condizioni per la realizzazione di detti lavori, in rapporto alle tipologie di intervento ed alla loro ampia distribuzione in Paesi con realtà economiche e normative diverse, ne richiederebbe una specifica individuazione, anche al fine di rendere chiare le responsabilità dei diversi soggetti dell'Amministrazione che intervengono nel procedimento di realizzazione delle opere. La gestione degli atti (contratti, pagamenti ecc.) appartiene ad una funzione esecutiva che deve operare, pur con la specialità della materia, secondo i principi di efficienza ed economicità per la buona esecuzione degli impegni assunti.

Il Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE[58]) definisce aiuto pubblico allo sviluppo (APS) l'insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"[59], 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.

Il Ministero degli affari esteri, pur essendo responsabile della promozione e del coordinamento delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, gestisce attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo solo un terzo dei finanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo; circa due terzi sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e sono costituiti da trasferimenti all'U.E. (circa 671 milioni di euro annui), dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[60], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri, alle regioni ed agli enti locali. Si rinvia al paragrafo 4.4 per un primo quadro di insieme dell'aiuto pubblico dello sviluppo, che tiene conto di tutte le amministrazioni che intervengono nel settore.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[61], il dono[62], il credito misto, ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della citata legge n. 49

---

[57] Il legislatore, per assicurare la compatibilità con gli ordinamento esteri delle procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, eseguiti sul territorio di Stati esteri (art. 3, comma 7-ter della legge n. 109 del 1994 – c.d. legge Merloni), ha sentito l'esigenza di sottolineare all'interno della complessa disciplina in materia di lavori pubblici le norme che devono trovare applicazione per i lavori eseguiti all'estero ai sensi della richiamata legge n. 49, riconoscendo la peculiarità delle circostanze di operatività dell'Amministrazione. Il d.P.R. n. 554 del 1999 ha previsto norme particolari per la programmazione, i diversi livelli di progettazione, il subappalto, il prezzo chiuso, le varianti ed il responsabile del procedimento.

[58] Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione Europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazioni sull'APS.

[59] La componente a dono deve essere pari almeno al 25%.

[60] La legge 209/2000 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.

[61] 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 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.

[62] 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.

del 1987 per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.

Nei Paesi OCSE, il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS[63]) 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. L'impegno a raggiungere tale obiettivo è stato assunto dal Governo italiano in sede del Consiglio Europeo di Barcellona (15/16 marzo 2002). l'Unione Europea ha indicato nello 0,33 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Il Dpef, in coerenza con l'impegno assunto anche dall'Italia, nel rispetto dei vincoli posti dal Patto di Stabilità e Crescita, modula l'incremento delle risorse da destinare all'APS in due percorsi: aumenti graduali delle risorse allocate per l'APS in tutte le sue diverse componenti, la cancellazione del debito bilaterale dei PVS, verso cui l'Italia vanta dei crediti (crediti di aiuto e crediti commerciali assicurati dalla SACE), ai sensi della legge n. 209 del 2000[64].

La Direzione generale utilizza tre tipologie di indicatori del volume dell'APS: le iniziative deliberate dal Comitato Direzionale o dal Direttore Generale, quale indicatore dei programmi che hanno completato l'istruttoria tecnico-economica, ma che ancora non hanno visto impegni di spesa; gli impegni di spesa assunti nell'esercizio di riferimento, che segnala l'inizio concreto dell'attuazione dell'intervento di cooperazione; i pagamenti effettuati nell'anno, indicatore utilizzato sul piano internazionale per misurare l'APS dei Paesi OCSE in rapporto al PIL e, pertanto, in rapporto all'obiettivo indicato dalle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai PVS lo 0,7% del PIL. Nel 2002, tale indicatore dovrebbe risultare pari allo 0,20% (circa 2,4 mld di euro), superiore allo 0,15 del 2001. I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno.

Questo risultato, che conferma un trend incrementale iniziato nell'anno 2000 (rispettivamente, 0,13%, 0,15% e 0,20%) è da ricondurre ad un costante miglioramento della capacità di impegno della Direzione generale, come si vedrà anche nel paragrafo 4.3), ad una maggiore flessibilità gestionale, consentita dall'art. 8 della legge n.266 del 1999, che prevede il trasferimento di risorse dal fondo rotativo per i crediti di aiuto alla Direzione generale ed all'attuazione della legge n. 209 del 2000, sulla cancellazione del debito dei Paesi poveri.

Il risultato dell'esercizio in esame ha permesso all'Italia di passare dal 10° al 7° posto quale donatore[65].

La cooperazione italiana per dare attuazione alle conclusioni della Conferenza di Monterrey, che ha impegnato i Paesi donatori a migliorare la qualità e l'efficacia degli aiuti, sul piano interno ha provveduto alla pubblicazione di un manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione, all'assunzione come quadri di riferimento per i programmi italiani i *"Country Strategy Papers"* ed i *"Regional Strategy Papers"* dell'Unione Europea, unitamente alle *"poverty reduction strategies"* degli stessi PVS.

4.2 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.

---

[63] In inglese, ODA: "*official development assistance*".

[64] Il Dpef indicati le seguenti tappe: nel 2003, tra lo 0,19 e lo 0,20 per cento; nel 2004, tra lo 0,23 e lo 0, 24 per cento; nel 2005, tra lo 0,27 e lo 0,28 per cento; nel 2006, lo 0,33 per cento.

[65] Dopo gli USA, il Giappone, la Germania, la Francia, il Regno Unito ed i Paesi Bassi.

Il CIPE[66] 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[67], il quale le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

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.

In sintesi, la programmazione si esplica con le decisioni di Governo, che coinvolgono a caduta soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero degli affari esteri, che predispongono i documenti di pianificazione di rispettiva competenza. Il Comitato Direzionale approva gli interventi ammessi a finanziamento, la Direzione generale ne cura la realizzazione ed il successivo monitoraggio.

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 e gli indicatori di efficienza. Per l'esercizio in esame hanno individuato le seguenti linee guida: lotta contro la povertà, la fame, grandi epidemie e contro l'analfabetismo; lotta all'emarginazione soprattutto in Africa attraverso la riduzione del debito[68]; obiettivi strategici dell'Amministrazione[69]. Tra questi ultimi obiettivi è indicato 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.

---

[66] 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.

[67] 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 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.

[68] Per l'Africa sub-sahariana è stato individuato un programma di lotta all'AIDS; per l'Etiopia un contributo italiano al programma di sviluppo nel settore sanitario ed un programma di sviluppo Arsie Baie; una programma di lotta alla povertà nel Sahel; un monitoraggio degli accordi di cancellazione del debito; l'avvio operativo della conversione del debito con il Perù.

[69] Partecipazione al fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria; attuazione delle iniziative umanitarie e di ricostruzione finanziate dall'Italia in Afghanistan; avvio dei programmi a credito di aiuto nei settori delle Piccole e Medie Imprese e sanitario in Argentina; procedure per l'assunzione di sessanta esperti; l'eliminazione di programmi pregressi ipotizzati e non attivati.

4.3 Risultati di consuntivo.

Prima di esaminare i dati di consuntivo, è opportuno osservare che il decreto-legge n. 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002, sul controllo della spesa, mentre non ha determinato particolari ripercussioni sull'esercizio in esame, comporterà effetti di rilievo sul corrente esercizio 2003 e sugli esercizi successivi se verrà mantenuta l'interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato, peraltro non condivisa dall'Amministrazione, secondo la quale l'art. 1, comma 7 del richiamato decreto legge ha abrogato l'art. 15, comma 9, della legge n. 49 del 1987. Il citato articolo, in considerazione della peculiarità degli interventi che derivano anche da impegni internazionali assunti dall'Italia e che possono richiedere tempi tecnici per l'istruttoria, per l'approvazione da parte del Comitato Direzionale e per l'assunzione dell'impegno che travalicano il singolo esercizio finanziario, dispone che le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo[70].

Da un'analisi comparativa con i precedenti esercizi finanziari risulta che[71]:

(milioni di euro)

2000			2001			2002		
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	%
621	460,8	74,2	671,8	578,2	86,0	726,8	659,0	90,7

E' notevole l'incremento degli impegni assunti, confermato anche con riferimento alla complessiva massa impegnabile (competenza+residui), come si osserva dalle tabelle che seguono.

(milioni di euro)

Funzionamento		Di cui personale		interventi		Investimenti		Totale	
2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
38,6	37,7	18,7	18,3	633,1	689,1	0	0	671,8	726,8

Rispetto agli altri Centri di responsabilità del Ministero, la Cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 94,9% delle risorse amministrate ed il 56% degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 659,0 milioni di euro (1.213,1 mld nel 2001), di cui 35,4 milioni di euro (pari a circa 68,5 mld di lire; 64,1 mld nel 2001) per spese di funzionamento e 623,5 milioni di euro (pari a circa 1.207 mld di lire, 1.148,9 mld nel 2001) per interventi ed hanno raggiunto il 58,1 (59,7% nel 2001) della massa spendibile.

Si ritiene utile fornire anche la serie storica che attiene esclusivamente agli stanziamenti gestiti direttamente dalla Direzione generale:

---

[70] Possono rallentare gli impegni di spesa i tempi a volte lunghi per ottenere dal Ministero dell'economia e delle finanze le autorizzazioni agli impegni pluriennali e l'esclusione della Direzione generale dalla facoltà di procedere a variazioni di bilancio compensative (in termini di competenza) nell'ambito della propria unità previsionale di base con decreto del Ministro. Allo stato attuale occorre il decreto del Ministro dell'economia, con un prolungamento dei tempi.

[71] Le tabelle riportano i dati complessivi di competenza del centro di responsabilità Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (CDR 9) , ancorché non tutte sono amministrate dal centro di responsabilità in esame. In particolare i capitoli 2001, 2017, 2018 2 2021, relativi a spese per il personale, sono gestiti dalla Direzione generale degli affari generali (pari a circa 6.060,8 milioni di euro).

(milioni di euro)

1999			2000			2001			2002		
Massa impegnabile	Impegni complessivi	%	Massa impegnabile	Impegni complessivi	%	Massa impegnabile	Impegni complessivi	%	Massa impegnabile	Impegni complessivi	%
298,0	199,5	67	405,9	300,6	74	428,0	368,5	86	419,0	382,0	91

Complessivamente, ai sensi della legge n. 49/1987, dell'art. 8 della legge n. 266/1999, della legge n. 58/2001 (sminamento umanitario) della legge n. 84/2001 (Balcani) e di singole leggi, che prevedono contributi obbligatori annuali ad alcuni organismi nazionali (Istituto Agronomico per l'Oltremare[72]) ed internazionali, sono stati assegnati 794,4 milioni di euro[73] (pari a circa 1.538,1 mld di lire, 1.509 mld nel 2001), di cui 758,5 milioni di euro per interventi di cooperazione (95,5% - pari a circa 1.468,6 mld di lire, 1.349 mld nel 2001) e 35,9 milioni di euro per spese di funzionamento (4,5%- pari a circa 69,5 mld di lire, 69 mld nel 2001). Nessun finanziamento è stato attribuito nel 2002 ai sensi delle leggi sull'Albania n. 300/19998 e n. 186/1999. Sono stati reiscritti 23,7 milioni di somme perente. La Direzione generale aveva la facoltà di disporre aiuti alimentari, in attuazione della Convenzione di Londra a valere sul bilancio dell'AGEA, per un importo massimo di 36,2 milioni di euro.

(milioni di euro)

Anni	1999	2000	2001	2002
Residui	84,3	89,5	48,9	30,3
Economie	14,0	26,6	10,4	6,5

Quest'ultima tabella mette in evidenza la maggior capacità di impegno e di spesa della struttura, che dall'anno 2002 ha ridotto sensibilmente la quota sia delle economie sia dei residui. Con particolare attenzione agli interventi, la capacità di impegno sulla massima impegnabile è passata dal 61,6% del 1999 al 92,6 del 2002, seguendo un trend costante.

Per una valutazione della capacità di realizzazione può essere utilizzato l'indicatore offerto dal rapporto tra erogazione e cassa, che evidenzia un netto incremento nell'esercizio in esame:

(milioni di euro)

Tipologie di spesa	1999			2000			2001			2002		
	Cassa	Totale erogato	%	Cassa	Totale erogato	%	Cassa	Totale erogato	%	Cassa	Totale erogato	%
Funzionamento:												
personale	27,3	11,9	43,6	23,1	13,4	58,0	28,4	14,4	50,7	21,8	15,8	72,5
beni e servizi	12,2	9,6	78,7	15,2	9,9	65,1	17,6	13,0	73,9	14,2	13,5	95,1
Interventi[74]	399,2	329,4	82,5	489,1	396,7	81,1	748,1	538,0	71,9	649,0	600,7	92,6
Contributi organizzazioni non governative	27,2	27,2	100,0	46,3	46,3	100,0	56,5	56,5	100,0	25,2	25,2	100,0
Totale	466,1	378,2	81,1	573,9	466,5	81,2	850,8	622,1	73,1	710,4	655,4	92,2

[72] Per l'esame dell'attività dell'Istituto si rinvia al paragrafo 5.

[73] Di cui: 453,5 milioni di euro dalla legge finanziaria 2002, 206,6 milioni di euro per trasferimenti dal fondo rotativo ex legge n.266/1999, 15,5 dalla legge di bilancio per contributi obbligatori, 15,5 dalla legge Balcani n. 84/2001, 9,8 milioni di euro dalla legge per lo sminamento umanitario n. 58/2001, 6,8 milioni di euro dalla legge di bilancio per spese di funzionamento (capito a gestione unificata da parte della Direzione generale del Personale) e 91,9 milioni di euro quali residui di stanziamento 2001.

[74] Sotto la voce "interventi" sono comprese anche le spese per il contenzioso.

L'erogato sulla cassa è passato da un tasso di realizzazione dell'81% nel 1999 al 92% nel 2002.

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 2002 di circa 65,1 milioni di euro, di circa 80,5 milioni di euro al 31 dicembre (al netto degli impegni in essere), mentre l'accantonamento per il finanziamento parziale di imprese miste ai PVS è al 31 dicembre 2002 di circa 80,5 milioni di euro (al netto degli impegni in essere).

Nel 2002 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 906,4 milioni di euro (pari a circa 1.755 mld di lire, 1.406,8 mld nel 2001), recuperando il decremento del 2001 rispetto all'esercizio 2000; la ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato 641,4 milioni di euro per doni (pari a circa 1.241 mld di lire, 1.046,0 mld nel 2001, 903,5 mld nel 2000, 525,9 mld nel 1999); 258,4 milioni di euro (pari a circa 500 mld di lire, 360,2 mld nel 2001, 572,8 mld nel 2000 e 527,7 mld nel 1999) per crediti di aiuto e 6,7 milioni di euro per le imprese miste (pari a circa 12,9 mld di lire, 600 milioni nel 2001, 7 mld nel 2000 e 42,5 mld nel 1999). Particolarmente significativo è stato l'incremento dei finanziamenti alle imprese miste che, peraltro, non costituiscono aiuto allo sviluppo per il parametri stabiliti dall'OCSE.

Per quanto di competenza del Direttore generale, relativamente ai progetti di importo inferiore a 10,3 milioni di euro (pari a 2 mld di lire), sono stati approvate 627 delibere, per un importo complessivo di 199 milioni di euro. Il deliberato totale per il 2002 ammonta a 1.105,4 milioni di euro.

L'aiuto pubblico allo sviluppo utilizza frequentemente come veicoli di realizzazione degli interventi le Organizzazioni Non Governative (ONG), che includono una varietà di associazioni senza scopo di lucro, che realizzano progetti di sviluppo nei PVS. Impiegano personale volontario ed operano coinvolgendo i Paesi destinatari degli aiuti negli stessi processi di crescita economica e sociali (c.d. sviluppo partecipativo). Nell'esercizio in esame sono stati approvati dal Comitato Direzionale 95 nuovi progetti; per quattro di questi programmi, poiché operavano con finanziamenti autonomi, le ONG interessate hanno dovuto richiedere esclusivamente il riconoscimento della conformità dei programmi ai criteri stabiliti dalla legge (n. 49/1987). Ne consegue che, la Direzione generale si è assunta i soli oneri relativi alla copertura previdenziale, assistenziale e assicurativa del personale, volontario e cooperante. La maggior parte degli interventi ha un carattere multisettoriale e formativo, ma sono stati interessati anche i settori socio-sanitario, lo sviluppo rurale, il sostegno alla micro-imprenditorialità[75]. Gli impegni complessivi nel 2002, per interventi promossi dalle ONG, sono stati pari a circa 54,9 milioni di euro.

La tabella che segue indica, per canali di intervento[76], l'ammontare degli impegni e delle erogazioni. E' esclusa la spesa relativa al contenzioso per il quale si è provveduto a pagamenti nell'esercizio in esame.

---

[75] In America Latina la cooperazione non governativa ha operato soprattutto per riattivare azioni di solidarietà e di promozione allo sviluppo, necessarie nella grave crisi economica che ha colpito dal 2001 l'area. In Asia, un elemento fortemente innovativo, ha riguardato al Corea del Nord, dove un intervento multisettoriale ha riguardato la sicurezza alimentare nella provincia di Kangwon. In India, l'iniziativa approvata mira a fronteggiare lo sfruttamento minorile. L'area del Bacino del Mediterraneo e del vicino Oriente è stata interessata da dieci iniziative per lo sviluppo rurale, con particolare attenzione alla trasformazione e commercializzazione del prodotti ed alla promozione delle attività artigianali, per la creazione di micro-imprese.

[76] 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) che operano nei 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; emergenza, organizzazioni non governative; formazione.

(milioni di euro)

Canali di intervento	Impegni 2001	Impegni 2002	Erogazioni 2001	Erogazioni 2002
Bilaterale	55,80	102,80	44,70	70,30
Multilaterale	237,56	280,50	237,50	307,6[77]
Multi-bilaterale	198,10	147,90	143,50	110,70[78]
Emergenza	61,18	52,63	54,80	47,20
Organizzazioni non governative	42,51	55,00	30,30	44,40
Formazione	12,17	22,43	9,00	11,60
Totali	607,32	661,26	519,80	591,80

Gli impegni hanno avuto la seguente ripartizione geografica: Africa subsahariana 30% (50% nel 2001, 38% nel 2000), Medio Oriente e Nord Africa 12% (13% nel 2001, 33% nel 2000), Europa balcanica 15% (8% nel 2001, 11% nel 2000), America 32% (9% nel 2001, 12% nel 2000), Asia 11% (20% nel 2001, 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[79] ha istituito il fondo per lo sminamento umanitario, dotato di un finanziamento triennale che, per il 2002, ha previsto uno stanziamento di 9,8 milioni di euro (pari a circa 18,9 mld di lire, 5 mld nel 2001). La Direzione generale ha soltanto la gestione dei contributi, mentre la gestione politica e la scelta dei programmi sono rimesse alla Direzione generale Affari Politici Multilaterali. I fondi sono stati interamente impegnati. La somma è stata destinata all'Agenzia delle Nazioni Unite UNMAS[80].

L'Italia ha deciso la cancellazione del 100% dell'intero debito dei PVS, sia quello ristrutturabile, sia quello in linea di principio non ristrutturabile.

Nel periodo ottobre 2001/marzo 2003 sono stati cancellati debiti per 1.092,66 milioni di euro, sono pronti alla firma accordi bilaterali per 165,24 milioni di euro ed in fase di avanzata negoziazione altri 428,13 milioni di euro.

4.4 L'Aiuto Pubblico Italiano allo Sviluppo.

Tenuto conto che l'aiuto pubblico allo sviluppo si articola attraverso gli interventi di diversi soggetti, si è ritenuto di predisporre uno schema riassuntivo che dia conto delle risorse nazionali destinate ai Paesi in via di sviluppo. Si tratta di un primo tentativo, probabilmente non esaustivo, che richiede ulteriori approfondimenti da sviluppare nei prossimi esercizi. I dati sono stati forniti dalla Direzione generale, che ne cura la raccolta per la trasmissione, entro il mese di luglio, all'OCSE.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) si articola, soprattutto, su due linee strategiche, affidate principalmente alla responsabilità del Ministero degli affari esteri (doni, crediti di aiuto, aiuti alimentari) e del Ministero dell'economia (trasferimenti all'U.E., ricostituzione del capitale di banche e fondi di sviluppo, ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[81]). Infatti, circa un terzo dell'aiuto pubblico allo sviluppo è gestito

[77] L'incremento è da ricondurre all'istituzione del "Fondo salute" per la lotta all'AIDS, la cui collocazione nel canale multilaterale viene determinata da esigenze contabile; in realtà potrebbe essere considerata tra il bilaterale.

[78] Il decremento è da ricondurre alla loro destinazione al "Fondo salute".

[79] Legge 7 marzo 2001, n. 58.

[80] United Nations Mine Action Service.

[81] Nel periodo ottobre 2001/marzo 2003 si è provveduto alla cancellazione del debito estero dei Paesi più poveri per un ammontare complessivo di 1.092,66 milioni di euro, che ha interessato il Benin, la Bolivia, il Burkina Faso, il Camerun, il Ciad, l'Etiopia, il Ghana, la Guinea, il Malati, il Mali,, la Mauritania, il Mozambico, il Senegal, la Sierra leone, la Tanzania e l'Uganda. Con accordi bilaterali in corso di perfezionamento , verrà cancellato il debito alla Costa d'Avorio, L'Etiopia e la Guinea Bissau per un importo complessivo di 165,24 milioni di euro. E' in corso di negoziazione la cancellazione del debito della Repubblica Democratica del Congo per 428,13 milioni di euro. L'Italia ha deciso di cancellare l'intero debito dei Paesi più poveri.

dall'Amministrazione degli affari esteri ed un terzo dal Ministero dell'economia e delle finanze. Una quota residua è erogata da altri Ministeri e dalle regioni, province e comuni nell'ambito della cooperazione decentrata[82].

(milioni di euro)

	Impegni	Erogazioni
Bilaterale		
- Ministero degli affari esteri	450,2	361,6
- Esterno al MAE	789,1	789,5
Totale	1.239,3	1.151,2
Multilaterale		
- Ministero degli affari esteri	278,8	299,8
- Esterno al MAE	1.211,6	1.118,7
Totale	1.490,5	1.418,6
Doni		
- Ministero degli affari esteri	729,1	661,5
- Esterno al MAE	2.000,7	1.908,2
Totale	2.729,8	2.569,8
Crediti di aiuto	210,7	- 115,2[83]

L'aiuto bilaterale esterno nel 2002 è da ricondurre agli interventi dell'AGEA (ex AIMA), che ha consegnato aiuti alimentari per 45,0 milioni di euro (pari a circa 87,1 mld di lire;, 59,2 mld nel 2001; 67,4 mld nel 2000 e 75,8 mld nel 1999) ed ai seguenti ministeri, oltre al Ministero degli affari esteri.

(milioni di euro)

	Impegni	Erogazioni*
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio	=	9,8
Ministero delle attività produttive (Direzione generale degli scambi e internazionalizzazione delle imprese)	4,2	4,2
Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)	=	3.3
Ministero dell'interno (Direzione centrale servizi civili, immigrazione e asilo)	15,5	14,0
Ministero dell'istruzione e dell'università	691,6	691,6
Ministero dell'economia e delle finanze	1,4	1,4
Totali	757,9	769,5

* *Le erogazioni sono a fronte anche di impegni degli esercizi precedenti.*

Le risorse del Ministero dell'economia e delle finanze sono utilizzate anche per la cancellazione del debito dei PVS.

Si deve, altresì, aggiungere la quota del CNR (Dipartimento attività internazionali) e dell'Università di Bologna, che complessivamente hanno impegnato 0,816 milioni di euro, interamente erogati. Aggiungendo i 30,3 milioni di euro dell'Amministrazione degli esteri, il totale dell'aiuto ha raggiunto circa 789,1 milioni di euro di impegni e 789,5 milioni di euro di erogato.

La concessione di crediti avviene attraverso il Medio Credito Centrale, che gestisce il fondo di rotazione di cui alle leggi n. 227 del 1977 e n. 49 del 1987[84].

---

[82] Già la legge n.49/1987, all'art. 2, commi 4 e 5 e nel relativo Regolamento di esecuzione, d.P.R. 12 aprile 1988, art. 7, era stata 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.

[83] Il segno negativo è determinato dal maggiore ammontare dei rientri rispetto al dato finale delle erogazioni.

[84] Legge 24 maggio 1977, n. 227, art. 26 e legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 6 e 7.

Il Ministero dell'economia ha sottoscritto partecipazioni al capitale di Organismi internazionali per 240,22 milioni di USD *(World Bank Group)* e 73,89 milioni di USD *(Regional Banks).*

La cooperazione decentrata si va sviluppando attraverso una crescita dei soggetti e delle iniziative locali a fronte, peraltro, della mancanza di una legislazione nazionale che disciplini in modo unitario la materia. Il Ministero, per assicurare ampie sinergie negli interventi di cooperazione, che oltre a rendere più efficace l'aiuto valorizzi anche il ruolo dell'Italia, si è dotato di strumenti atti ad orientare e sostenere gli enti locali nel quadro di convergenti obiettivi ed interessi, attraverso apposite Linee di indirizzo, approvate nel mese di marzo 2002 dal Comitato Direzionale. Prioritariamente è stato approvato un piano di formazione degli operatori regionali e degli enti locali nel settore della cooperazione, attraverso il cofinanziamento di programmi espletati dall'ANCI (Progetto Solaria) per i comuni e dall'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo (OICS) per le regioni.Un particolare accordo-quadro è stato sottoscritto tra Direzione generale e Regione Lazio per il coordinamento delle azioni e per il cofinanziamento dei progetti e dei programmi approvati dalla Regione. Con la Regione Toscana è stata sottoscritta una convenzione per il cofinanziamento di un programma di cooperazione che vede interessati gli enti locali toscani e 21 comuni di quattro Stati balcanici.

In collaborazione con l'ANCI e l'OICS è stata programmata la realizzazione di una banca dati sull'attività di cooperazione delle autonomie locali, con fini conoscitivi e statistici.

Inoltre, un accordo quadro è stato sottoscritto dalla Direzione generale e dall'Unione delle Province Italiane (UPI), nel mese di novembre 2002, per la valorizzazione delle iniziative di cooperazione delle province e per favorire il flusso di informazioni sui rispettivi indirizzi programmatici. Un convenzione è stata stipulata con la Provincia autonoma di Trento per il cofinanziamento di un progetto di formazione in Somalia.

Le Regioni utilizzano soprattutto i finanziamenti comunitari, con particolare riguardo al programma Interreg III di cooperazione transfrontaliera e finanziamenti governativi, oppure operano di concerto con Organizzazioni internazionali.

4.5 Attività di valutazione e controllo.

Nel mese di marzo 2002 è stato pubblicato il manuale di monitoraggio e valutazione, che deve favorire l'adozione delle metodologie OCSE . Ad oggi, peraltro, non è stata fornita alcuna indicazione in merito al suo utilizzo; permane dunque una lacuna di conoscenza degli esiti degli interventi, con riguardo sia alla valutazione dell'azione amministrativa, del rispetto delle procedure e dei tempi, sia dell'impatto che gli aiuti hanno effettivamente avuto sulle realtà nelle quali dovevano incidere.

4.6 Contenzioso.

Dal 1992, la Struttura Operativa ex FAI[85] ha definito quasi la totalità dei contenziosi (circa 100) emersi nella realizzazione dei 900 progetti, avviati dal Fondo Aiuti Italiani dalla sua costituzione. Alla data del 1° gennaio 2002 erano ancora irrisolti 35 contenziosi dei quali sono ancora pendenti 8, con ricorsi in sede giurisdizionale[86], per una richiesta complessiva di circa 25 milioni di euro. Di queste, tre sono oggetto di definizioni in via stragiudiziale.

---

[85] Con decreto ministeriale del 9 agosto 1991, venne costituito un Gruppo Consultivo in materia di contenzioso, per la definizione dei programmi avviati dal FAI, con una Struttura Operativa alla quale era affidato il compito di predisporre le deliberazione del Gruppo Consultivo e di avviare a soluzione il crescente numero di vertenze tra la Direzione generale e le imprese affidatarie di iniziative finanziate con la legge n. 73 del 1985 (abrogata dalla legge n. 49 del 1987). Con la legge n. 121 del 1994 il Gruppo Consultivo è stato sostituito dalla Commissione per il Contenzioso, che ha operato fino al mese di marzo 2001.

[86] Attesa l'esiguità dei casi rimasti irrisolti, l'Amministrazione si determinerebbe a chiudere la Struttura Operativa ex FAI e trasferire le ultime vertenze all'Ufficio giuridico della Direzione generale.

La definizione del contenzioso si è protratta negli anni attraverso molteplici difficoltà, dipendenti da problemi organizzativi della Struttura, dalla natura delle controversie, originate da attività contrattuali svoltesi in Paesi esteri, con l'implicazione anche di vicende politiche che in alcuni casi avevano condizionato lo svolgimento delle attività, dal frequente ricorso alla clausola contrattuale dell'arbitrato, i cui lodi si sono conclusi spesso con la soccombenza dell'Amministrazione. Negli ultimi anni, l'Amministrazione ha preferito la definizione stragiudiziale delle vertenze, dimostratasi meno onerosa della via giudiziaria ed arbitrale.

Complessivamente, nell'esercizio in esame, sono stati impegnati per interessi e spese legali, esclusa la sorte capitale, 15,1 milioni di euro.

5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare.

5.1 Quadro di riferimento programmatico.

L'Istituto, "organo tecnico scientifico del Ministero degli affari esteri", con sede in Firenze[87] 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. Le sue finalità sono state estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi in via di transizione. La peculiarità di questa istituzione le consente di collaborare con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel settore della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando competenze italiane e straniere.

L'Istituto opera in base alla citata legge n. 1612 del 1962 ed alla legge n. 49 del 1987[88], per la cooperazione allo sviluppo.

Gli obiettivi per il 2002 sono stati individuati nel recupero del ruolo conferito all'Istituto dalla legge, valorizzando il suo mandato istituzionale quale organo scientifico del Ministero nel campo dell'agricoltura e della gestione delle risorse naturali; promuovere il ruolo dell'Istituto sia nei rapporti interistituzionali, nell'ambito della cooperazione tecnica, scientifica e di sviluppo italiana sia in campo internazionale, nella collaborazione con l'E.U. e con le Agenzie delle Nazioni Unite.

I settori di attività individuati sono i seguenti: valorizzazione del mandato istituzionale, con la partecipazione ai lavori sull'implementazione dei trattati di Rio del 1992, sulla biodiversità e la desertificazione; conferma dell'Istituto come soggetto per la formazione e l'aggiornamento nel campo dell'agricoltura e dell'ambiente; arricchire l'Istituto con una connotazione più decisamente europea; valorizzare il ruolo di consulenza, assistenza tecnica e formazione nel settore della politica italiana di cooperazione; accrescere il dialogo con le organizzazioni non organizzative.

5.2 Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate sono state pari a circa 3,962 milioni di euro (pari a circa 7,6 mld di lire; 15,2 mld nel 2001), interamente impegnati, con pagamenti per circa 2,876 milioni di euro (circa 5,5 mld di euro; 13,2 mld nel 2001).

L'entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2002 ha determinato una taglio degli stanziamenti di circa 89.000 euro, pari al 100% dello stanziamento allocato sul capitolo 1607, relativo al Fondo Unico di Amministrazione, con conseguenti difficoltà nei rapporti con il personale. Nel contempo, in applicazione del comma 5, dell'art. 1, che ha previsto la chiusura inderogabile dell'esercizio al 31 dicembre, non è stata approvata la variazione di bilancio richiesta dall'Istituto, relativa a progetti finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, per un importo di circa 311.000 euro, con conseguente impossibilità di realizzazione

[87] La struttura si è arricchita con il Centro di Formazione e si è sviluppata principalmente a scopo didattico; dispone di una biblioteca, di laboratori e di un Centro di documentazione.

[88] Legge 26 ottobre 1962, n. 1612; legge 26 febbraio 1987, n. 49.

delle iniziative alle quali erano destinati tali fondi. Inoltre, in conseguenza della mancata imputazione dei fondi pervenuti da altre Amministrazioni ai pertinenti capitoli di bilancio, ha determinato un bilancio consuntivo con un avanzo di cassa.

Infine, la limitazione degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti nella percentuale prevista dal richiamato decreto n. 164 sta determinando che l'Istituto provvede al pagamento delle fatture rimaste in sospeso, relative a forniture già avvenuto nel 2002, con le risorse previste nel bilancio 2002.

5.3 Profili di attività istituzionale.

L'Istituto nell'esercizio in esame ha gestito, per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, dieci progetti di cooperazione allo sviluppo, incentrati soprattutto sulla formazione ed assistenza tecnica a sostegno delle istituzioni dei Paesi beneficiari. Questi progetti si sviluppano in particolare nel settore della cooperazione tecnica scientifica attraverso proprio personale specializzato o di altri enti scientifici italiani, nella formazione dei quadri tecnici locali, con insegnamenti pratici in loco o attraverso stages tematici presso la sede dell'Istituto o presso altre istituzioni scientifiche italiane, nella fornitura di materiali ed attrezzature.

Sono in corso di realizzazione alcuni progetti che interessano l'Algeria (circa 516 milioni di euro), il Senegal (un programma per circa 3milioni di euro ed un progetto per circa 1,3 milioni di euro), i Paesi facenti parte del CILSS (*Comit permanent interétats de lutte contre la secheresse dans le Sahel:* Burkina Faso, Capo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Niger, Senegal e Tchad e Paesi dell'Africa occidentale costiera) (circa 929.000 euro), la Cina (circa 1,3 milioni di euro), la Libia (circa 996.000 euro), l'Angola (circa 1,549 milioni di euro).

Nel contempo, si sta procedendo alla formulazione di un progetto di sostegno al programma agricolo nazionale di iniziativa del Governo Algerino, alla definizione di un programma per la conservazione in situ e la valorizzazione delle risorse genetiche delle specie di interesse agro-alimentare in Brasile, alla formulazione, in collaborazione con l'Unità Tecnica Locale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, di un progetto nei Territori Palestinesi Occupati; quest'ultimo per un finanziamento di circa 1,1 milioni di euro.

Studi di fattibilità sono stati commissionati all'Istituto da Organismi internazionale, quali la FAO[89], per la realizzazione del data base digitale del *land cover* della Repubblica Democratica del Congo, e dall'*United Nations Conventions to Combat Desertification* (UNCCD), per la realizzazione di un programma di formazione per migliorare la capacità di proporre progetti, nell'ambito delle problematiche relative alla *land degradation* e alla biodiversità. Vi ha partecipato personale delle pubbliche amministrazioni e delle organizzazioni non governative provenienti da diversi Paesi africani, anglomani e francofoni.

La Regione Toscana, confermando una sempre maggiore attenzione che le stesse regioni hanno per la cooperazione allo sviluppo, ha affidato all'Istituto l'organizzazione del Segretariato operativo e la gestione del sistema informativo della cooperazione decentrata della Regione, nonché la realizzazione di un progetto di formazione in Italia ed in loco di quindici tecnici in Argentina, Colombia ed Ecuador e la realizzazione di un progetto nel settore sanitario in Vietnam.

L'Istituto, inoltre, ha sviluppato collaborazioni scientifiche con diversi Centri ed Istituto stranieri e partecipa ad Organismi internazioni che hanno le medesime finalità istituzionali.

---

[89] *"Land covermultipurpose Africover (DIGITAL) Database on environmental resources on Democratic Republic og Congo".*

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 e profili di attività istituzionale*: 2.3.1 Dipartimento per gli affari interni e territoriali: 2.3.1.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.1.2. Uffici Territoriali di Governo; 2.3.1.3 Finanza locale; 2.3.2 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; 2.3.2.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.2.2 Fondo Edifici di Culto; 2.3.2.3 Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso; 2.3.3 Dipartimento della Pubblica Sicurezza: 2.3.3.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.3.2 "Polizia di prossimità" e "Polizia di continuità"; 2.3.3.3 Collaborazione istituzionale per la sicurezza delle città; 2.3.3.4 Programma operativo: sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia; 2.3.4 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile: 2.3.4.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.4.2 Difesa civile; 2.3.4.3 Incendi boschivi; *2.4 Leggi pluriennali di spesa.*

3. Personale: *3.1 Corpi di Polizia; 3.2 Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

4. Immigrazione: *4.1 Considerazioni generali; 4.2 Le Amministrazioni interessate;* 4.2.1 Ministero dell'interno; 4.2.2 Ministero della giustizia; 4.2.3 Ministero degli affari esteri; 4.2.4 Ministero del lavoro e delle politiche sociali; 4.2.5 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; *4.3 Risultati di consuntivo.*

5. Protezione civile.

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	71.686	72.329	*194*	64.592	64.592	68.999	2.554	7.274
2. Affari interni e territoriali	16.880.489	20.685.287	*3.975.190*	16.647.164	16.527.476	18.353.847	9.503.047	7.021.392
3. Vigili del fuoco soccorso pubblico e difesa civile	1.458.894	1.602.574	*111.647*	1.367.388	1.320.217	1.396.361	317.949	75.919
4. Libertà civili e immigrazione	168.812	180.763	*19.343*	145.768	137.695	142.529	37.567	27.139
5. Pubblica sicurezza	6.735.161	7.030.911	*468.087*	6.588.011	6.410.223	6.577.952	1.105.916	191.588
TOTALE AMMINISTRAZIONE	25.315.043	29.571.864	*4.574.462*	24.812.922	24.460.204	26.539.688	10.967.034	7.323.312

Sintesi e conclusioni.

Come è noto, la riforma organizzativa dell'amministrazione periferica del Ministero dell'interno è stata ridisegnata dal d.lgs. n. 300/1999 intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio Territoriale di Governo (UTG), organicamente inserito nel Ministero e retto dal prefetto, posto in rapporto funzionale con il Governo per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali. Le prefetture sono state 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[1], a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo. Tale ruolo è stato di recente confermato dalla legge n. 131/2003[2].

Nonostante il tempo trascorso, la riforma non è stata ancora pienamente realizzata per le difficoltà che tale accorpamento funzionale, organizzativo e logistico incontra, da ricondurre alle resistenze di alcune Amministrazioni statali, che non ritengono attuabile la confluenza delle funzioni negli UTG per un asserito carattere specialistico e tecnico delle stesse. A tutt'oggi, le Prefetture non hanno potuto assumere, nella veste di Uffici Territoriali di Governo, la piena operatività che era da attendersi, atteso che i preesistenti Uffici periferici delle Amministrazioni di settore di fatto non sono confluiti nelle nuove realtà organizzative, disattendendo, in tal modo, l'obiettivo di realizzare una sinergia di tutte le funzioni strumentali all'interno di questi nuovi servizi comuni[3]. Si registra, pertanto, un divario tra disegno riformatore e sua effettiva realizzazione.

---

[1] 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.

[2] Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"

[3] Peraltro, l'Amministrazione dell'interno ha provveduto, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 287/2001, a predisporre una schema di decreto di organizzazione, attualmente all'esame preliminare del Dipartimento della Funzione Pubblica, con il quale sono state individuate le aree funzionali afferenti i servizi comuni, ai quali è da riconnettersi la destinazione del personale delle Amministrazioni di provenienza. Dalla confluenza di funzioni dovrebbero essere escluse le articolazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 6 luglio 2002, n. 137 che, all'art. 1, ha previsto la soppressione delle preesistenti articolazioni con l'istituzione dei c.d. Servizi integrati infrastrutture e trasporti di livello regionale (S.I.I.T.), individuandoli quali articolazioni periferiche del Ministero medesimo. Mentre sembrerebbe non potersi negare, ma anche su questo punto sussiste una diversa posizione da parte dell'Amministrazione interessata, la confluenza delle strutture periferiche del Ministero delle comunicazioni, in considerazione dell'assenza di espresse statuizioni normative che la escludano. Lo schema di provvedimento in parola individua le modalità di gestione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali, ripartite in cinque aree funzionali (pianificazione e controllo; gestione del personale; amministrazione; servizi generali ed attività contrattuale) ed istituisce l'Ufficio Relazioni con il pubblico. Sono definiti i rapporti intercorrenti tra Prefetto e Ministri preposti alle Amministrazioni, le cui strutture periferiche confluiscono negli UTG con di dirigenti, secondo i

Il legislatore, con l'art. 10 della richiamata legge n. 131/2003, ha ribadito il ruolo del prefetto, nei capoluoghi di Regione, quale rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, ed ha individuato le funzioni che esercita in tale ruolo. In particolare, deve garantire il rispetto del principio di collaborazione tra Stato e Regione, la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri –Dipartimento per gli affari generali ed ai ministri interessati, degli statuti e delle leggi regionali[4] e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione[5], l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri, esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2 della Costituzione, la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali.

Nella Relazione al Parlamento sull'esercizio 2001, era stata data notizia della deliberazione della Corte[6] con la quale era stato rifiutato il visto ad alcuni decreti ministeriali[7], con i quali l'Amministrazione, sul presupposto dell'unitarietà della carriera prefettizia, che ha comportato l'attribuzione a tutti i soggetti che ne fanno parte delle funzioni dirigenziali, aveva 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)[8]. Il rifiuto del visto da parte della Corte trovava motivazione sul presupposto 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"[9]. In particolare, nella richiamata deliberazione si affermava che, 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 sarebbe conseguito 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, il legislatore con il DL n. 83 del 2002[10], 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. Con dm 10 ottobre 2002 è stato individuata una diversa ripartizione delle qualifiche con un incremento di 106 posti (10 per i prefetti, 96 per i viceprefetti) e con una contestuale riduzione di 153 posti di viceprefetti aggiunti, per rispettare la disposizione della norma che prevedeva l'equivalenza sul piano finanziario. Ad oggi, non

---

cinque aree funzionali (pianificazione e controllo; gestione del personale; amministrazione; servizi generali ed attività contrattuale) ed istituisce l'Ufficio Relazioni con il pubblico. Sono definiti i rapporti intercorrenti tra Prefetto e Ministri preposti alle Amministrazioni, le cui strutture periferiche confluiscono negli UTG con di dirigenti, secondo i moduli indicati dal d.lgs. n. 165 del 2001. Ai dirigenti sono comunque conservate le competenze inerenti le attribuzioni assegnate dalle Amministrazioni di provenienza, ad esclusione di quelli relativi alla gestione unitaria dei servizi comuni.

[4] Per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Costituzione.

[5] Trattasi delle intese e del coordinamento previsti dalle leggi statali nelle materie di cui all'art. 118, terzo comma della Costituzione e delle misure di coordinamento tra Stato ed autonomie locali. Di cui all'art. 9, comma 5 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

[6] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità, Collegio I, deliberazione n. 13/2002/P del 18 aprile 2002.

[7] Del 28 dicembre 2001.

[8] Art. 2, comma 3, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139.

[9] Art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 139 del 2000.

[10] DL 6 maggio 2002 n. 83, convertito in legge 2 luglio 2002, n. 133.

sono stati ancora effettuati gli scrutini per la copertura dei 96 posti di vice prefetto e per gli ulteriori posti resisi disponibili.

Già in sede di Relazione sull'esercizio 2001, era stata sottolineata 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 prevenzione del crimine, di nuovi presidi adeguatamente dimensionati. Nel corso del 2002 è stato avviato uno studio di fattibilità finalizzato a riesaminare la dislocazione dei presidi delle Forze di polizia. Per il 2003 l'adeguamento funzionale e l'avvio del programma di ridislocazione è stato finanziato dalla legge finanziaria con 25 milioni di euro.

Con l'entrata in vigore delle norme contenute nel d.P.R. n. 237/2002, concernente la modifica della dislocazione delle sedi delle Direzioni interregionali della Polizia di Stato, è giunto formalmente a conclusione il processo di riordino delle attività ispettive del Dipartimento, con il decentramento presso le anzidette Direzioni interregionali dei tradizionali compiti ispettivi e di controllo, unitamente a taluni di carattere amministrativo e di supporto. Le Direzioni, peraltro, lamentano ancora una carenza di personale, tale da rendere ridotta la funzionalità delle stesse. Il decentramento è proseguito con l'avvio del trasferimento di ulteriori funzioni alle Direzioni interregionali, con la contestuale riduzione delle aree di intervento degli uffici centrali del Dipartimento, presso il quale permangono poteri di indirizzo, coordinamento e controllo strategico per un efficace collegamento tra centro e periferia. Nel nuovo quadro normativo, le attività ispettive e di controllo delle strutture dell'Amministrazione di pubblica sicurezza sono espletate, nell'ambito della pianificazione annuale, dall'Ufficio centrale ispettivo, che continua a svolgere i compiti di cui all'art. 5, comma 6 della legge n. 121/1981[11] e, sul territorio, dalle Direzioni interregionali della Polizia di Stato.

La Corte dei conti, in sede di Relazione al Parlamento, dall'entrata in vigore della disciplina dell'immigrazione[12], di cui alla legge 6 marzo 1998, n. 40, al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 ed al d.P.R. 31 agosto 1999, n. 39 ha riferito sull'azione amministrativa di attuazione delle scelte operate dall'Autorità di governo nel documento programmatico di settore[13].

L'importanza della materia trattata, le dimensioni del fenomeno, l'entità delle risorse stanziate, il numero delle amministrazioni interessate nonché la diversa tipologia degli interventi, alla vigilia dell'approvazione di un nuovo testo legislativo in materia che, per taluni aspetti, ha introdotto una disciplina diversa degli istituti esistenti, hanno indotto la Sezione del controllo[14], nell'ambito della programmazione delle indagini di controllo successivo sulla gestione da svolgere nel 2002, a ravvisare l'opportunità di disporre un'istruttoria al fine di riferire al Parlamento su i risultati gestionali raggiunti, l'efficienza e l'efficacia delle diverse misure e dei diversi interventi, la regolarità delle procedure, l'efficiente impiego delle risorse umane, la coerenza del disegno organizzativo con gli obiettivi previsti dalla normativa, l'entità e

---

[11] Legge 1° aprile 1981, n. 121.

[12] Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al DL 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.

13 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 Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, il documento è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

[14] Deliberazione n. 49/2001, punto 9.1

la proficuità della spesa sostenuta negli anni 1999/2001. Ciò anche al fine di disporre dei necessari elementi di riferimento per poter valutare, in prosieguo, l'impatto della nuova disciplina.

Nell'esercizio in esame, infatti, la materia è stata nuovamente oggetto dell'intervento del legislatore, ed è stata approvata la nuova disciplina in materia di immigrazione[15].

Nel rinviare alla deliberazione della Sezione del controllo in corso di pubblicazione un approfondito esame delle risultanze emerse nell'indagine in parola, si ritiene utile fornire alcune indicazioni sugli esiti dell'analisi. La Corte ha considerato l'attività amministrativa posta in essere per dare attuazione alle politiche di sostegno all'immigrazione regolare, volte a favorire l'integrazione dei lavoratori extracomunitari[16], di regolamentazione dei flussi e di contrasto alla clandestinità[17].

Sono risultate numerose le difficoltà incontrate dalle Amministrazioni competenti a dare attuazione alla normativa ed a raggiungere gli obiettivi indicati dal documento di programmazione[18], anche in considerazione della complessità del fenomeno migratorio. In particolare, non è risultato ancora superato il problema del coordinamento degli interventi delle diverse amministrazioni interessate alla materia ed è stata sottolineata l'impossibilità, che si conferma ancora oggi, di ricostruire un quadro complessivo della spesa (sul punto si rinvia al paragrafo 4). Infatti, la mancata evidenziazione nello schema delle funzioni-obiettivo, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, della voce "immigrazione" non consente di aggregare le risorse utilizzate all'espletamento dei compiti connessi con la materia dell'immigrazione. In particolare, per quanto attiene al bilancio del Ministero dell'interno, la stessa Amministrazione centrale non dispone, se non in tempi lunghi, di elementi conoscitivi significativi delle spese dei prefetti che, come è noto, utilizzano lo strumento delle contabilità speciali. Per contro, un attento e tempestivo monitoraggio, soprattutto della gestione dei centri di temporanea permanenza ed assistenza appare assolutamente necessario, per assicurare, tra l'altro, cognizione della dinamica della spesa ed economicità al sistema nel suo complesso. L'indagine ha, altresì, sottolineato un ambito di ancora parziale significatività dell'Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari, anche in considerazione dell'alto numero di clandestini che sfuggono all'iscrizione. Con particolare riferimento agli interventi per il sostegno dell'immigrazione regolare, è stata osservata, l'assenza di un quadro programmatico di riferimento e un'adeguata attività di monitoraggio e di valutazione del loro impatto. Infine, è risultato che l'Amministrazione ha svolto, in mancanza di un'organica normativa di settore, un'azione di supplenza, individuando concreti strumenti operativi per garantire l'assistenza immediata ed il rimpatrio degli interessati.

La legge n. 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini) è entrata in vigore il 10 settembre 2002, con scarsa ricaduta sul piano della gestione per l'esercizio in esame. La legge, peraltro, ha avuto alcune correzione per effetto del DL n. 195/2002[19], che ha esteso la regolarizzazione ai lavoratori extracomunitari che sono occupati nelle imprese.

Mentre non è possibile esprimere ancora alcuna valutazione sull'impatto che la nuova disciplina avrà sulla spesa a carico del bilancio dello Stato, tenuto conto del periodo ancora breve di vigenza della stessa, si ritiene di indicare sinteticamente alcuni adempimenti che la legge pone a carico del Ministero, da solo ed in coordinamento con altre amministrazioni. Adempimenti (di natura sia regolamentare sia amministrativa) che si evincono anche dalla lettura delle direttive del Ministro per il 2003, dove sono indicati tra le priorità politiche.

---

[15] Legge 30 luglio 2002, m. 189.

[16] Gestione del Fondo per le politiche migratorie, interventi in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati, interventi per l'istruzione scolastica e per l'assistenza sanitaria alle frontiere.

[17] Gestione dei centri di permanenza, contrasto al traffico di essere umani, realizzazione dell'anagrafe informatizzata a supporto della programmazione dei flussi.

[19] Decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni in legge 9 ottobre 2002).

L'art. 10 della legge n. 189, prevede misure di coordinamento dei controlli di frontiera, per una più efficace lotta all'immigrazione clandestina. A tal fine sono state attivate procedure di cooperazione transfrontaliera in particolare con la Francia e la Slovenia, mentre non risultano emanate specifiche direttive.

Non è stato ancora emanato il regolamento che deve definire le modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione, previsto dall'art. 18, comma 1. Le funzioni sono attualmente espletate dai c.d. sportelli polifunzionali per la regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari.

E' trascorso anche il termine per l'emanazione del c.d. "regolamento asilo"[20], disposto dall'art 32[21], che prevede, tra l'altro, l'istituzione di centri di identificazione, dei servizi di accoglienza, del servizio centrale di informazione. Con regolamento l'Amministrazione deve dare attuazione alle norme sull'asilo e sulle modalità di funzionamento delle nuove Commissioni territoriali e della Commissione nazionale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il successivo art. 34 della legge n. 189 ha previsto l'emanazione del regolamento di attuazione e di integrazione della legge, per la revisione e l'armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento approvato con d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, e per la definizione delle modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione. Il regolamento è attualmente in corso di elaborazione[22]. Il comma 2 del medesimo art. 34, prevede l'emanazione del c.d. "regolamento informatico", non ancora emanato, per le revisione e l'integrazione delle disposizioni regolamentari vigenti in materia, al fine di rendere più razionale l'impiego della telematica, anche per garantire una migliore connessione tra gli archivi già realizzati o in corso di realizzazione, presso le diverse amministrazioni interessate.

Inoltre, non sono stati emanati alcuni decreti previsti dalla nuova legge: decreto interministeriale del Ministro dell'interno di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze per la costituzione della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, istituita dall'art. 35; il decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, per la ripartizione delle risorse agli enti locali per il finanziamento del "Programma nazionale Asilo", che richiede preliminarmente l'emanazione del regolamento attuativo delle norme sull'asilo. Il decreto interministeriale dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, relativo alle modalità per l'intervento della Marina Militare nell'attività di contrasto dell'immigrazione clandestina risulta essere stato adottato il 20 giugno 2003.

La Corte sottolinea l'esigenza che sia data tempestiva attuazione ai diversi adempimenti che la legge stessa impone in particolare al Ministero dell'interno, al quale è attribuito un ruolo primario per il raggiungimento degli obiettivi in materia di politiche dell'immigrazione.

Il sistema di protezione civile è stato interessato negli ultimi anni da diversi interventi normativi, non sempre coordinati e rispondenti ad un disegno unitario di riforma. Talché, alcuni interventi sono risultati tra loro contraddittori. Il decentramento amministrativo, disposto dal d.lgs. n. 112/1998, aveva collocato la materia della protezione di civile tra quelle connesse al territorio e all'ambiente, e come tale l'aveva attribuita alla competenza primaria delle regioni e degli enti locali. Contestualmente, aveva lasciato al livello statale le attribuzioni necessarie a garantire un grado uniforme di protezione su tutto il territorio nazionale e di salvaguardia

---

[20] Il termine è stabilito in sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

[21] L'art. 32 disciplina, tra l'altro, i casi di trattenimento che deve avvenire nei centri di identificazione; prevede una procedura semplificata per la definizione delle istanze di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

[22] L'Amministrazione ha istituito per la stesura delle norme un gruppo di lavoro, al quale partecipano diversi ministeri interessati, si interessa particolarmente dello sportello unico. Un sottogruppo si interessa in particolare dello sportello unico, mentre gli altri si occupano: dell'ingresso e soggiorno, del lavoro e dei minori. Nel settore del "lavoro" è stata predisposta la revisione dell'art. 40 del d.P.R. n. 394/1999, attinente i casi particolari di ingresso per lavoro.

dell'esigenza di fornire una tempestiva ed efficace risposta del sistema in occasione di eventi di eccezionale gravità. Per il coordinamento delle due diverse istanze, l'art. 107 aveva mantenuto allo Stato alcuni compiti tassativamente indicati[23] e conferito alle regioni, province e comuni le rimanenti competenze.

Nell'ambito della riorganizzazione dell'autorità di governo, il d.lgs. n. 300/1999, aveva ridefinito il vertice del sistema, attribuendo al Ministro dell'interno funzioni di indirizzo-politico e di controllo ed all'Agenzia di protezione civile compiti tecnico-operativi e scientifici, che, precedentemente, erano stati esercitati dal Dipartimento della protezione civile, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Direzione generale della protezione civili e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno e dai Servizi tecnici nazionali-Servizio Sismico Nazionale. Queste ultime strutture avrebbero dovuto essere soppresse da quando l'Agenzia fosse diventata operativa.

Nell'ambito del nuoto Titolo V, Parte VI della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) l'art. 117 Cost. include la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita[24]. Con DL n. 343/2001[25] è stata soppressa l'Agenzia di protezione civile[26] e le responsabilità nazionali del settore sono state riassegnate al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Dipartimento della protezione civile, con l'attribuzione al Ministro dell'interno, tra le altre, delle funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei Ministri.

All'interno del quadro normativo così delineato, non avendo il Ministro dell'interno ricevuto delega per le politiche ed il coordinamento della protezione civile[27], è il Presidente del Consiglio dei Ministri che individua le politiche di protezione civile ed i connessi compiti di indirizzo e coordinamento di livello nazionale[28], avvalendosi del Dipartimento della protezione civile e degli organismi collegiali istituiti nel suo ambito (Comitato operativo per la protezione civile[29], Commissione per la previsione e prevenzione grandi rischi, Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali). Ciò stante, il ruolo del Ministro dell'interno nel settore è connesso unicamente alle attribuzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed ai Prefetti.

L'attuale quadro normativo, non ha risolto le problematiche attinenti i rapporti tra regioni e prefetti, ai quali la legge n. 225/1992[30], peraltro non modificata dalla successiva disciplina, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale.

---

[23] L' art.107 aveva mantenuto allo Stato le funzioni in materia di indirizzo e coordinamento dei soggetti, pubblici e privati, che agiscono nel settore ed i poteri di ordinanza, unitamente alle funzioni operative di soccorso tecnico urgente, di prevenzione e spegnimento degli incendi e di spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei, quest'ultimo intervento attribuito successivamente all'Agenzia della protezione civile.

[24] Tale norma attribuisce allo Stato la definizione dei principi generali della materia ed alle regioni l'emanazione della normativa di dettaglio, non affrontando la problematica relativa alla competenza statale per tutti quegli interventi che interessano l'ambito territoriale di più regioni (art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 225 del 1992).

[25] DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

[26] Era stata istituita dall'art. 87 del d.lgs. n. 300 del 1999, ma la sua mancata operatività aveva determinato incertezze sul piano istituzionale ed operativo.

[27] Prevista dall'art. 5 del citato DL n. 343/2001.

[28] L'art. 1 del DL n. 343/2001 attribuisce la titolarità delle politiche di protezione civile al Ministro dell'interno, ed il successivo art. 5 attribuisce la stessa titolarità al Presidente del Consiglio dei Ministri.

[29] Il Comitato, costituito dm del 2 marzo 2002, 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.

[30] Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Infatti, la riforma recata dal richiamato d.lgs. n. 112/1998, ha conferito alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni di protezione civile non rientranti in quelle di rilievo nazionale tassativamente prefissate ed ha sottolineato il ruolo delle regioni, diventate cardine del sistema locale di protezione civile nei settori della previsione del rischio e del superamento dell'emergenza. Sono stati loro attribuiti compiti relativi alla pianificazione e gestione dei soccorsi, attività che prima della riforma erano concentrate in capo al presidente del Consiglio, o al ministro da lui delegato, al prefetto ed al sindaco, nei rispettivi ambiti territoriali.

In base al richiamato art. 108, la regione detta gli indirizzi a cui devono attenersi province e comuni nella predisposizione dei piani di emergenza di rispettiva competenza, ed in caso di crisi, determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi calamitosi (di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 225/1999 e che richiedono l'intervento coordinato di più enti), attua le misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'art. 5, coma 4 del DL 343/2001, anche per introdurre elementi di chiarezza tra i poteri del prefetto e quelli della regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della più volte citata legge n. 225, con ciò salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

Peraltro, tenuto conto delle difficoltà che comporta l'individuazione delle modalità di raccordo tra regioni e prefetti, appare opportuno un nuovo intervento del legislatore atto a delimitare l'ambito delle rispettive competenze, al fine di evitare che il permanere dell'attuale situazione di incertezza sia fattore di inefficienza del sistema.

1. Programmazione.

La direttiva per il 2002[31], emanata secondo gli indirizzi indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, si articola in cinque parti, che definiscono gli obiettivi generali delle politiche del Ministero e le modalità di realizzazione all'interno dell'Amministrazione delle priorità dell'azione di Governo; gli altri obiettivi generali più specificamente concernenti l'attività amministrativa e la gestione, significativi, misurabili e rimessi alla diretta gestione ed al controllo dei Centri di responsabilità; 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.

Dalla direttiva emergono, oltre alle missioni fondamentali da ricondurre al ruolo di "Ministero delle garanzie", che mantengono un carattere di genericità, l'indicazione più puntuale degli obiettivi che si intendono raggiungere nell'ambito delle politiche di settore.

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 strategico e di implementare la capacità di pianificazione e controllo della dirigenza attraverso la definizione di un primo impianto di controllo di gestione.

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[32] 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

---

[31] Dm 4 aprile 2002.

[32] 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 in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559.

alcuni immobili e l'impiego delle risorse residue in investimenti fruttiferi. 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.

Al processo di pianificazione e controllo strategico ha partecipato il Servizio di controllo interno, che ha garantito, attraverso la elaborazione di linee guida, la conformità alle indicazioni impartite con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001. Il SECIN ha predisposto una proposta per la valutazione dei dirigenti non generali, ancora non formalizzato.

La positiva evoluzione dei documenti generali di programmazione del Ministro, già evidenziata nelle precedenti Relazioni, ha avuto un'ulteriore conferma nelle direttive per il 2003, che si articolano in tre sezioni: definiscono le priorità politiche, gli obiettivi dell'azione amministrativa, il sistema di monitoraggio. Si sottolinea positivamente l'individuazione a fianco degli obiettivi strategici ed operativi di un sistema di indicatori, la cui validità verrà considerata in sede di Relazione sull'esercizio 2003.

2. Analisi dei risultati di consuntivo.

2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno nell'esercizio in esame sono stati pari a circa 25.315 milioni di euro, con un decremento di circa 226 milioni di euro, che ha interessato sia le spese correnti sia le spese in conto capitale (a fronte di un incremento di circa 779 milioni nell'esercizio 2001).

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002
Stanziamenti definitivi	31.583,6	21.795,6	24.761,5	25.541,2	25.315,0
% sul bilancio dello Stato	7,86	5,82	4,18	4,04	3,7

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002
Spese correnti	7.092,0	21.795,6	21.225,0	21.777,7	21.582,8
Spese in conto capitale	3.903,0	3.829,5	3.536,3	3.761,4	3.732,2

- Effetti del decreto legge n. 194 del 2002

L'esame delle risultanze di consuntivo non può prescindere dall'approfondimento degli affetti che il decreto legge n. 194/2002[33] ed i successivi provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze hanno determinato sulla gestione della spesa da parte dell'Amministrazione. A tal fine, l'esame dei dati complessivi di bilancio non è esaustivo per conoscere la reale incidenza degli interventi di contenimento della spesa, soprattutto per il Ministero dell'interno il cui bilancio è per oltre il 50% interessato ai trasferimenti a favore degli enti locali. Infatti, su uno stanziamento complessivo di circa 25.315,0 milioni di euro ben 15.117,5 milioni di euro riguardano finanziamenti agli enti locali. Per una migliore comprensione del fenomeno è, pertanto, necessario utilizzare i dati dell'analisi economica per categoria. Nel rinviare all'esame delle attività istituzionali dei singoli dipartimenti l'indicazione dei specifici settori che hanno maggiormente risentito delle decurtazioni, di seguito si indicano, con un confronto con il precedente esercizio finanziario, le categorie economiche che mostrano degli scostamenti atipici rispetto all'ordinario andamento, come si evince dai precedenti consuntivi.

[33] DL 6 settembre 2002, n. 194, convertito con legge 31 ottobre 2002, n. 246.

La diversa ripartizione delle economie sulle categorie economiche rispetto al 2001 può offrire indicazioni riguardo alle tipologie di spesa che maggiormente hanno risentito degli interventi di contenimento della spesa[34]: non accertavano economie nel 2001, le categorie "consumi intermedi"[35], "trasferimenti ai comuni e province"; "contributi agli investimenti" (a favore di comuni e province), che espongono, rispettivamente, dati di 141,0 milioni , 147,6 milioni e 17,6 milioni di euro. Si sono, invece, sensibilmente ridotte le economie della categoria "investimenti fissi ed acquisti terreni".

Questi risultati corrispondono a quanto è emerso all'attività istruttoria svolta con l'Amministrazione. Tenuto conto della natura delle spese che, seppur non obbligatorie, spesso presentano un carattere di difficile comprimibilità nel breve e medio periodo (spese per pulizie, affitti ecc), si può prevedere una forte ricaduta dei relativi oneri sul bilancio 2003, con difficoltà di gestione dei relativi procedimenti di pesa, a causa di un maggiore ricorso all'istituto del riconoscimento di debito.

- Risultati complessivi di consuntivo

Rispetto ai precedenti esercizi sono ulteriormente diminuite la massa spendibile e l'autorizzazione di cassa, anche se quest'ultima in forma più ridotta, determinando con ciò un ulteriore incremento del rapporto autorizzazione di cassa/massa spendibile, salito al 65,9%.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1997	32.046,4	26.142,5	81,5	32.408,6	26.273,4	81,0
1998	31.583,6	29.274,3	92,7	31.959,2	29.375,1	92,0
1999	25.625,2	24.762,6	96,6	26.011,6	24.966,5	95,8
2000	24.761,0	24.035,6	97,1	25.128,9	24.354,9	96,9
2001	25.541,2	24.865,8	97,3	25.799,4	24.997,5	96,8
2002	25.315,0	24.460,2	96,6	25.804,8	24.801,9	96,1

Tra le spese correnti sono ulteriormente diminuiti gli stanziamenti per trasferimenti, seppur meno sensibilmente rispetto ai precedenti esercizi: 12.926,9 milioni di euro rispetto ai 12.975,9 milioni di euro nel 2001 (dal 2000 al 1999 la riduzione era stata di 574,8 milioni ; dal 2001 al 2000, di 301 milioni). Le spese in conto capitale si ripartiscono in 518 milioni di euro (580 nel 2001) per gli investimenti, e in 3.732,2 (3.182 nel 2001) per i trasferimenti.

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
1998	47.769,4	32.051,5	67,1
1999	47.387,0	31.767,1	67,0
2000	46.945,5	27.703,4	59,0
2001	47.444,6	29.864,0	62,9
2002	44.830,0	29.571,8	65,9

L'autorizzazione di cassa ha raggiunto solo il 65,9% della massa spendibile, di cui il 66,3% per la finanza locale.

[34] Trattasi di differenze che possono definirsi anomale rispetto all'ordinaria gestione della spesa.

[35] In particolare sono state interessate le seguenti voci: "Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia", "manutenzione ordinaria e manutenzione", "Noleggi, locazioni, leasing", "Corsi di formazione", "indennità di missioni e rimborsi spese viaggi".

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1998	92.494,6	23.911,3	50,0	32.051,5	23.911,3	74,6
1999	91.754,2	24.484,3	51,6	31.767,1	24.484,3	77,0
2000	90.899,2	24.384,9	51,9	27.703,4	24.384,9	88,0
2001	91.865,6	27.341,5	57,6	29.864,0	27.341,5	91,5
2002	44.830,0	26.539,6	59,2	29.571,8	26.539,6	89,7

Complessivamente, è migliorata la capacità di spesa della massa spendibile, mentre si è ridotta di poco più di un punto percentuale la velocità di pagamento rispetto alle autorizzazioni. Raggiunge un livello nettamente migliore il rapporto pagamenti di competenza/impegni di competenza, pari all'85,0%.

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel quinquennio1998/2002 e conferma una ridotta velocità di smaltimento dei residui stessi, che si è andata ancor più accentuando nell'esercizio in esame.

Ridotta è la velocità di spesa sui residui iniziali, che raggiunge solo il 29,1%.

(milioni di euro)

Anni	Residui iniziali	Pagamenti su residui	%
1998	16.185,8	8.947,5	55,3
1999	21.761,8	11.174,0	51,3
2000	21.885,4	10.107,8	46,2
2001	19.497,3	8.076,6	41,4
2002	19.514,9	5.738,4	29,4

- Risultati di consuntivo al netto della voce trasferimenti

Depurato dai trasferimenti, il bilancio del Ministero è di circa 8,6 milioni di euro, di cui solo lo 0,5 milioni è stato destinato alle spese in conto capitale.

Tenuto conto della forte incidenza che hanno gli stanziamenti destinati alla finanza locale, per una valutazione più rigorosa della capacità di gestione della spesa, è opportuna un'analisi dei dati di consuntivo al netto dei trasferimenti; infatti, le risultanze alle quali si perviene oggettivano con maggiore veridicità il valore della programmazione, ad iniziare dalla predisposizione dello stato di previsione della spesa, e la capacità dell'Amministrazione di raggiungere gli obiettivi per i quali le risorse sono allocate.

Gli impegni sugli stanziamenti complessivi di competenza (al netto dei trasferimenti) hanno raggiunto il 93,3% (93,5% nel 2001) della massa impegnabile, con un incremento delle economie di 62,9 milioni di euro, da ricondurre soprattutto ai provvedimenti di contenimento della spesa.

La massa spendibile, epurata dai trasferimenti, ammonta a circa 11,0 milioni di euro ed i pagamenti totali a 9,0 milioni di euro (pari all'82 %). I residui totali netti raggiungono 1,6 milioni di euro. I pagamenti sui residui superano di poco il 50% del totale, mentre sulla competenza raggiungono l'88%. Il confronto con le risultanze del consuntivo nella sia totalità, al lordo dei trasferimenti, sottolinea l'incidenza della voce "trasferimenti", la cui amministrazione può essere condizionata da fattori esterni all'attività di gestione del Ministero. La capacità di spesa che non raggiunge il 60% della massa spendibile per il consuntivo esaminato nella sua totalità, sale all'82% se si scorporano i finanziamenti per gli enti locali.

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo[36].

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[37], con il 64,4% delle risorse; 2) "difesa", 0,2%; 3) "ordine pubblico e sicurezza", 34,3; 8) "attività ricreative, culturali e religiose", 0,1%; 10) "protezione sociale", 0,8%.

Al netto dei trasferimenti agli enti locali, le risorse sono assegnate per la quota maggiore alla funzione-obiettivo di primo livello "ordine pubblico", con 8.782,6 milioni di euro, di cui circa 7.151,7 milioni destinati ai servizi di polizia e 1.650,9 ai servizi antincendi. I servizi di polizia si articolano in funzioni di terzo livello; 16,9 milioni sono destinati al coordinamento delle Forze di polizia, 52,1 milioni alla sicurezza democratica, circa 3,7 più specificamente per la predisposizione dello strumento per l'ordine pubblico e la sicurezza e circa 3.337,1 milioni al supporto all'attività istituzionali. Risultano privi di stanziamento altre funzioni che rivestono un ruolo determinante nelle competenze del Dipartimento, quali il controllo del territorio, il contrasto alla criminalità organizzata e comune, la tutela dell'ordine pubblico.

La funzione "protezione sociale" ha subito un notevole decremento per il trasferimento delle erogazioni per pensioni di invalidità all'INPS; il 47% dello stanziamento complessivo della funzione obiettivo (216,3 milioni di euro) è comunque assegnato ai trasferimenti per le erogazioni alle categorie protette (invalidi civili, ciechi, sordomuti).

Inoltre, 8,9 milioni di euro sono indicate all'interno della funzione obiettivo come destinate alle minoranze etniche.

2.3 Analisi della spesa per Centri di responsabilità e profili di attività istituzionale.

Quello in esame è il primo bilancio consuntivo redatto sulla base della nuova organizzazione del Ministero[38]; la diversa ripartizione delle funzioni tra i nuovi Dipartimenti non permette un confronto con i precedenti esercizi finanziari per i Centri di responsabilità che hanno avuto accorpamenti o riduzioni di funzioni. Tale analisi, per i Dipartimenti le cui competenze sono rimaste sostanzialmente invariate, è rinviata ai successivi paragrafi.

Le tabelle che seguono riassumono i dati finanziari relativi ai cinque Centri di responsabilità nei quali si articola l'attuale organizzazione del Ministero.

---

[36] Nel precedente esercizio 2001 le funzioni obiettivo di primo livello erano otto: oltre a quelle presenti nell'attuale classificazione, avevamo le FO. "tutela dell'ambiente", "insediamenti urbani ed assetto del territorio" e "l'istruzione". In conseguenza delle modifiche apportate dalla Ragioneria Generale dello Stato non consentono un attendibile raffronto dei risultati di consuntivo tra gli anni 2001 e 2002.

[37] 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".

[38] A seguito della riforma organizzativa dell'Amministrazione dell'interno disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999, gli uffici dirigenziali generali sono articolati su quattro dipartimenti, in relazione alle aree funzionali individuate dall'art. 14 del citato decreto legislativo.

(milioni di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	71,6	64,6	90,2	71,6	64,3	89,8
Affari interni e territoriali	16.880,4	16.527,4	98,0	16.993,1	16.601,2	97,7
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	1.458,8	1.320,2	90,4	1.532,6	1.388,0	90,5
Libertà civili ed immigrazione	168,8	137,7	81,5	172,1	140,5	81,6
Pubblica sicurezza	6.735,1	6.410,2		7.035,1	6.607,7	94,0
Totale	25.315,0	24.460,2	96,6	25.804,8	24.801,9	96,1

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

(milioni di euro)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Residui totali	Pagamenti su massa spendibile %	Pagamenti su autorizz.ni %
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	78,8	72,3	68,9	2,5	87,4	95,3
Affari interni e territoriali	34.878,2	20.685,2	18.353,8	9.503,0	52,6	88,7
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	1.790,2	1.602,5	1.396,3	317,9	77,9	87,1
Libertà civili ed immigrazione	207,2	180,7	142,5	37,5	68,7	78,8
Pubblica sicurezza	7.875,4	7.030,9	6.577,9	1.105,9	83,5	93,5
Totale	44.830,0	29.571,8	26.539,6	10.967,0	59,2	89,7

2.3.1 Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

(milioni di euro)

2002									
Centro di Responsabilità	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%	Economie		%
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.880,4	16.527,4	98,0	16.993,1	16.647,1	97,7	233,3		

Il 72,7% dello stanziamento è destinato ai finanziamenti agli enti locali.

(milioni di euro)

2002					
Centro di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti massa spendibile	% pagamenti autorizzazioni di cassa
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	34.878,2	20.685,2	18.353,8	52,6	88,6

2.3.1.1 Decreto legge n. 194/2002.

L'Amministrazione ha evidenziato che, a seguito del DL n. 194/2002 e dei successivi provvedimenti adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze, i budget delle direzioni centrali hanno subito riduzioni che hanno determinato il differimento all'esercizio finanziario successivo di alcune spese già programmate, come i tagli sui cap. 1281 e 7005 della Direzione centrale dei servizi elettorali. In particolare, sul cap. 7007 era stato assunto l'impegno di spesa per l'appalto per la fornitura di un sistema informatico che l'Amministrazione giudica indispensabile per assicurare l'adeguamento tecnologico, in termini di maggiore affidabilità, efficacia e qualità del sistema di elaborazione dati relativo, tra l'altro, alle procedure elettorali, alla finanza locale ed all'anagrafe degli italiani residenti all'estero[39]. Inoltre, si è determinato un ritardo nei pagamenti relativi alle spese già impegnate, con possibili forme di responsabilità derivanti alle disposizioni relative ai termini legali di pagamento, di cui al d.lgs. n. 231/2002[40].

La Direzione centrale della finanza locale ha subito tagli per circa 80,1 milioni di euro in termini di competenza e per circa 46,0 milioni di euro in termini di cassa, con ridimensionamento dell'attività già programmata e rinvio al successivo esercizio ed, in alcuni casi, con il ricorso alle procedure di riconoscimento di debito per regolarizzare le acquisizioni di beni e servizi già conclusesi. L'Amministrazione, per fronteggiare le maggiori spese che graveranno sul bilancio 2003, ha richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze risorse aggiuntive a valere sulle disponibilità del fondo istituito dall'art. 23, comma 1 della legge n. 289/2002[41].

Una particolare sottolineatura richiedono i capitoli 7248 e 7249, che riguardano, rispettivamente, il fondo per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori e il fondo per la riqualificazione urbana dei comuni. Trattasi i fondi previsti dall'art. 25 della legge finanziaria per l'anno 2002, destinati a fronteggiare particolari situazioni sociali e logistiche e che devono essere erogati sotto forma di trasferimenti erariali agli enti locali. Alla data delle limitazioni i fondi presentavano in termini di competenza rispettivamente circa 51,4 milioni di euro (fondo per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori) e circa 103,3 milioni di euro (fondo per la riqualificazione urbana dei comuni) ed hanno subito una riduzione di circa 26,2 milioni di euro quanto al primo e di 52,5 milioni di euro quanto al secondo in termini di competenza. La cassa ha subito una decurtazione di circa 14.4 milioni di euro e di circa 28,9 milioni di euro.

In considerazione della necessità di provvedere al trasferimento delle risorse agli enti, l'Amministrazione ha richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze la conservazione quali residui di stanziamento delle somme oggetto di limitazioni di spesa.

2.3.1.2 Uffici Territoriali di Governo.

Nel paragrafo "Sintesi e conclusioni" si sono già sottolineate le difficoltà che incontra l'Amministrazione per dare piena operatività agli Uffici Territoriali di Governo[42]; difficoltà determinate soprattutto dalle resistenze delle Amministrazioni le cui strutture devono confluire negli UTG. Non si è, pertanto, ancora realizzata quella sinergia di tutte le funzioni strumentali nei nuovi Servizi comuni voluta dal legislatore.

L'Amministrazione ha, comunque, predisposto uno schema di decreto di organizzazione che individua le aree funzionali afferenti i servizi comuni, al cui esercizio è destinato il

---

[39] Sulla fornitura l'AIP aveva espresso parere favorevole n. 63/2002 del 20 giugno 2002.

[40] D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, recante "Attuazione della direttiva 2000/35/Ce relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali".

[41] Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per l'anno 2003).

[42] L'art. 9 del d.P.R. n. 237/2001 demanda l'organizzazione interna degli UTG a decreti ministeri da adottare, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1998, dal Ministero dell'interno di concerto con i Ministri interessati.

personale delle Amministrazioni periferiche che dovranno confluire negli UTG. E' stata incentivata l'attività della conferenza permanente, prevista dall'art. 4 del d.P.R. n. 287/2001, per assicurare alle Prefetture il necessario supporto giuridico-amministrativo per la cooperazione tra le diverse Amministrazioni statali sul territorio.

2.3.1.3 Finanza locale.

Complessivamente, per i trasferimenti agli enti locali gli stanziamenti definitivi di parte corrente sono stati pari circa 12.277,2 milioni , corrispondenti alla massa impegnabile.

L'Amministrazione ha incontrato difficoltà nel disporre le erogazioni a favore degli enti locali per le insufficienti disponibilità degli stanziamenti di bilancio in termini di competenza e di cassa, in particolare con riferimento al cap. 1316, finanziato con il Fondo ordinario. Le difficoltà sono di natura tecnico-contabile, da ricondursi all'applicazione delle detrazioni previste per disposizioni di legge[43] ai trasferimenti erariali ai singoli enti locali. Il Ministero dell'economia e delle finanze, considerato che opera su dati finanziari globali di spese, diminuisce, in corrispondenza del valore totale delle detrazioni, le risorse complessive assegnate al Ministero dell'interno sul predetto Fondo ordinario. A sua volta il Ministero deve applicare lo stesso valore delle detrazioni sui trasferimenti spettanti a ciascun ente locale; se il contributo ordinario finanziato sul fondo ordinario risulta insufficiente a contenere l'intero recupero, la quota residua è detratta da altri trasferimenti erariali, dovuti a qualsiasi titolo agli enti e finanziati su altri capitoli di spesa, fino alla concorrenza della detrazione. Il capitolo 1316 si presenta inevitabilmente sottodimensionato rispetto alle esigenze ed è necessario incrementarne le risorse prelevando dalle disponibilità di altri capitoli, sui quali è stato possibile applicare le detrazioni.

Nelle tabelle che seguono sono indicate le detrazioni operate dal Ministero dell'economia e delle finanze e quelle operate dal Ministero dell'interno.

Detrazioni operate dal Ministero dell'economia e delle finanze:

(milioni di euro)

Tipologia detrazione	Cap. 1316
Detrazione R.C.A.	1.090,06
Detrazione I.E.T.	390,57
Detrazione ATA	1.648,01
Detrazione ENEL	302,64
Totale detrazioni	3.431,28
Riduzione per compartecipazione IRPEF	4.341,75
Totale generale riduzione sul cap. 1316	7.773,03

Detrazioni operate dal Ministero dell'interno:

(milioni di euro)

Detrazione	1316 ordinario	1317 perequativo	1318 consolidato	1319 funzioni trasferite (corrente)	7236 naz. ord. inv.	7237 funzioni trasferite (capitale)	7232 siv. inv.	Totale
Detrazione R.C.A.	1.069,10	2,45	14,69	0,00	0,25	0,00	3,57	1.090,06
Detrazione I.E.T.	260,17	7,76	35,84	20,18	0,24	6,00	46,77	376,96
Detrazione ENEL	196,68	10,26	30,99	0,00	0,36	0,00	30,82	269,11
Detrazione ATA	1.297,76	8,13	33,31	0,00	0,63	0,00	33,20	1.373,03
Compartecipazione IRPEF	4.099,56	4,38	142,13	0,33	7,39	0,00	87,96	4.341,75
Totale	6.923,27	32,98	256,96	20,51	8,87	6,00	202,32	7.450,91

[43] Detrazioni R.C.A., I.E.T., ATA, detrazione per maggiori introiti addizionale energetica, detrazione compartecipazione all'IRPEF.

L'applicazione delle riduzioni ha interessati sette capitoli di spesa, richiedendo procedure amministrative di variazioni compensative a favore del cap. 1316 in termini di competenza e di cassa, in particolare i capitoli 1317 (fondo perequativo), 1318 (Fondo consolidato), 1319 (Federalismo amministrativo) e 1320 (Compartecipazione all'IRPEF). Non è stato possibile eseguire analoga procedura per i capitoli di parte capitale, 7232, 7236 e 7237); pertanto, il trasferimento di risorse sul capitolo 1316 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze in sede di assestamento di bilancio e con la variazione disposta ai sensi dell'art. 26, comma 1 della legge finanziaria 2002, che ha consentito di destinare i residui disponibili sul Fondo per lo sviluppo degli investimenti al finanziamento all'incremento del contributo ordinario ed al finanziamento del contributo integrativo a favore degli enti con minori risorse. Si osserva, peraltro, che la variazione di 603 milioni di euro dal capitolo 7232 al capitolo 1316, richiesta in sede di predisposizione dell'assestamento del bilancio, è stata concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze solo in data 11 dicembre 2002, oltre i termini entro i quali l'Amministrazione avrebbe potuto provvedere ai pagamenti. Nonostante le ulteriori risorse acquisite sul capitolo 1316, attraverso le procedure suindicate, l'Amministrazione non ha potuto erogare agli enti locali l'intera somma del contributo ordinario.

La tabella che segue riassume la ripartizione dei trasferimenti tra enti destinatari:

(milioni di euro)

Capitolo	Tipologia contributo	Comuni	Province	Comunità montane	Totale
1316	Contributo ordinario	4.179,44	491,04	120,16	4.790,64
1317	Contributo perequativo	827,68	128,29		955,97
1318	Contributo consolidato	1.868,17	109,14	37,41	2.014,72
1319	Contributo funzioni trasferite (parte corrente)	11,27	153,38		164,65
1320	Compartecipazione all'IRPEF	4.349,28			4.349,28
1332	Contributo IVA servizi esternalizzati	246,72	0,57	1,72	249,01
7232	Contributo sviluppo investimento dei comuni e delle province	1.764,13	97,44		1.861,57
7233	Contributo sviluppo investimento delle comunità montane			14,88	14,88
7236	Contributo nazionale ordinario investimenti	180,53	1,34	10,19	192,06
7237	Contributo funzioni trasferite (parte capitale)	9,92	594,71		604,63
7238	Contributo IVA servizi trasporti	178,33	48,79		227,12
7243	Contributo libri di testo	200,00			200,00
Totale		13.815,47	1.624,70	184,36	15.624,53

Per quanto attiene la gestione di cassa, il significativo ammontare dei mandati trasportati dall'esercizio precedente hanno ridotto lo stanziamento iniziale di cassa, comportando difficoltà di erogazione dei trasferimenti. I mandati trasportati sono conseguenti all'assegnazione dei fondi di cassa, con legge di assestamento del bilancio dello Stato, in prossimità della chiusura della contabilità statale e del notevole numero di erogazioni che il Ministero non può disporre nel corso dell'anno in quanto lo stanziamento di cassa consente la corresponsione dei soli contributi di competenza. Questi mandati trasportati riguardano soprattutto i rimborsi delle somme anticipate dalla Banca d'Italia a titolo di trasferimenti erariali. Nel 2002 l'ammontare complessivo dei mandati trasportati è stato pari a circa 1.398,7 milioni di euro. In termini di cassa, la situazione al 1° gennaio 2002 era la seguente:

Capitolo	Stanziamento all'1.1.02	Mandati trasportati	Totale disponibile
1316	3.088,32	904,21	2.184,11
1317	1.456,06	143,33	1.312,73
1318	2.282,06	182,32	2.099,74
1320	5.516,00	0	5.516,00
1332	206,60	5,38	201,22
7232	2.407,25	146,05	2.261,20
7233	15,02	4,02	11,00
7236	200,62	10,88	189,74
7243	113,54	2,51	111,03
7237	617,43	0,00	617,43
7238	0,00	0,00	0,00
Totale	10.555,10	1.398,70	14.703,78

Su una disponibilità complessiva di cassa pari a circa 14.703,7 milioni di euro, l'ammontare dei pagamenti era pari a circa 32.405,0 milioni di euro. Con la legge di assestamento è stata assegnata solo una parte dei fondi di cassa richiesti, 3.064,6 milioni di euro, con i quali l'Amministrazione ha corrisposto ulteriori acconti a favore degli enti locali ed ha disposto un limitato ripiano a favore delle sezioni di tesoreria.

Al 1° gennaio 2002 erano ancora da rimborsare alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato complessivi 8.721,05 milioni di euro, di cui 7.566,25 milioni di euro di ripiani alla Banca d'Italia per somme anticipate agli enti non soggetti al monitoraggio di cassa e 1.154,8 milioni di euro per somme anticipate agli enti soggetti al monitoraggio di cassa.

2.3.2 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

(milioni di euro)

2002						
Centro di Responsabilità	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	168,8	137,7	81,5	172,1	140,5	81,6

(milioni di euro)

2002					
Centro di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti massa spendibile	% pagamenti autorizzazioni di cassa
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	207,2	180,7	142,5	68,7	78,8

Per l'esame della materia relativa all'immigrazione ed all'asilo si rinvia al paragrafo 4).

2.3.2.1 Decreto legge n. 194/2002.

Le riduzioni più significative per l'impatto negativo sugli interventi programmati, comunicate dall'Amministrazione, riguardano i seguenti capitoli:

cap. 2356, relativo alla gestione dei centri di permanenza – la riduzione degli stanziamenti di competenza è stato di circa 4,3 milioni di euro (il 9,28%), con rinvio al successivo esercizio delle spese inderogabili con le procedure del riconoscimento di debito;

cap. 2539, relativo agli interventi per i richiedenti asilo – il taglio di spesa è stato pari a circa 4,0 milioni di euro (Il 20,27%) ha comportato il rinvio delle spese relative alla concessione di contributi ai richiedenti asilo;

cap. 2331, relativo ai progetti finalizzati per combattere la tossicodipendenza – il decreto di variazione di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, con il quale dovevano essere accreditate le somme destinate ai progetti finalizzati alla prevenzione ed al recupero , di circa 1,8 milioni di euro, è stato disposto solo il 27 dicembre 2002, rendendo di fatto indisponibile la somma, che ha determinato una sospensione delle attività progettuali, i cui atti contrattuali erano già stati formalizzati. Ove in sede di assestamento del bilancio 2003 i fondi non fossero riassegnati i progetti approvati verrebbero annullati;

cap. 2341, relativo agli interventi nel settore dell'usura ed dell'estorsione – il taglio di spesa è stato di circa 2,0 milioni di euro (19,18%), con un minore accreditamento a favore della Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici s.p.a. (Consap) che per legge gestisce il relativo fondo;

cap. 2384, relativo agli interventi per il sostegno delle vittime dei reati di tipo mafioso – questo fondo ha subito un taglio inferiore, circa 36.000,00 euro (0,35%); anche in questo caso con un minore versamento in favore della concessionaria Consap.

2.3.2.2 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.

La Direzione oltre l'amministrazione del Fondo cura il finanziamento dei lavori sui beni di proprietà nella maggior parte dei casi edifici sacri[44]. Il bilancio del Fondo è autonomo rispetto a quello del Ministero dell'interno al quale viene allegato.

Per la conservazione, il restauro e la manutenzione del patrimonio del Fondo sono stati finanziati interventi per circa 6,0 milioni di euro.

2.3.2.3 Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

La legge n. 512/1999[45] ha istituito presso il Ministero il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, 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 stesse, per assicurare a quanti hanno subito danni giudizialmente liquidabili, per fatti di criminalità organizzata di tipo mafioso, la possibilità di ottenere un effettivo pagamento. Ai sensi degli artt. 1 e 2, il Fondo è alimentato da un contributo annuo dello Stato di circa 10,3 milioni di euro e dai rientri derivanti dalla confisca delle somme di denaro e dalla vendita dei beni mobili ed immobili confiscati. Per il 2002 non sono state assegnate somme provenienti da questi rientri.

Al pagamento delle somme, sulla base delle deliberazioni adottate dal Comitato, provvedete la Consap, a seguito di convenzione stipulata con il Ministero.

Sono state esaminate 131 domande, di cui 102 presentate nell'anno in esame. Il Comitato ne ha definite 102, deliberando la corresponsione di circa 9,0 milioni di euro, in accoglimento

---

[44] Ai sensi dell'art. 58 della legge 20 maggio 1985, n. 222, la progettazione e l'esecuzione degli interventi di restauro sui beni del F.E.C. sono demandate, nell'ambito delle rispettive competenze, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Ministero per i beni e le attività culturali., al quale sono assegnati gli di interventi sul patrimonio costituito dalle chiese monumentali e dalle opere d'arte in esse custodite, sottoposti a vincolo storico-artisitco.

[45] Legge 22 dicembre 1999, n. 512.

totale o parziale di 81 domande. In totale, da quando la legge è attiva (31 ottobre 2000) sono stati erogati circa 28,7 milioni di euro, a fronte di un deliberato complessivo di circa 33,2 milioni di euro.

A causa dell'insufficienza delle disponibilità finanziarie del Fondo, anche nel 2002 l'accesso al Fondo stesso è stato limitato alla quota proporzionale del 50% delle somme dovute agli aventi diritto, con erogazione del saldo entro il biennio successivo. Nel 2001 era stato erogato il 40% di quanto dovuto; si provveduto del saldo nell'esercizio in esame, per circa 6,0 milioni di euro.

Ai sensi dell'art. 7, lett. e) del d.P.R. n. 512/1999, l'Amministrazione, con avvio nel mese di novembre 2002, ha provveduto ad una campana di informazione del costo di circa 1,2 milioni di euro, che gravano solo per una parte minima sull'esercizio in esame.

2.3.3 Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

(milioni di euro)

	2000			2001			2002		
Centro di Responsabilità	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Pubblica sicurezza	5.824,2	5.665,6	97,3	6.391,8	6.076,7	95,0	6.735,1	23.902,9	94,4

(milioni di euro)

	2001		2002	
Centro di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
Pubblica sicurezza	7.444,6	6.511,1	7.875,4	7.030,9

(milioni di euro)

	2001			2002		
Centro di responsabilità	Pagamenti totali	Pagamenti massa spendibile %	Pagamenti autorizzazioni di cassa %	Pagamenti totali	Pagamenti massa spendibile %	Pagamenti autorizzazioni di cassa %
Pubblica sicurezza	6.144,2	82,5	93,3	6.577,9	59,2	89,7

2.3.3.1 Decreto Legge n. 194/2002.

Il decreto legge n. 194 del 2002 ha comportato ripercussioni non indifferenti sulla gestione delle risorse assegnate al Dipartimento. I successivi provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze hanno inciso con una riduzione di 122 milioni di euro, interessando in particolare i settori dei fitti, che da sempre lamenta una sottovalutazione finanziaria, gli alloggiamenti, la telefonia, la gestione e l'acquisto di veicoli, la formazione, il trasporto di personale per i servizi di ordine pubblico, il potenziamento dell'antidroga, il potenziamento ordinario e quello straordinario per le Forze di polizia. Alcuni degli obiettivi programmati per il 2002 richiederanno una nuova, diversa modulazione. Tra questi, a parere dell'Amministrazione, la ridistribuzione territoriale dei presidi delle Forze di polizia ed il potenziamento delle Specialità della Polizia di Stato.

Inoltre, una parte non indifferente della spesa ricadrà sul bilancio 2003 con aggravio di oneri per interessi di mora, anche attraverso provvedimenti di riconoscimento di debito, che, come è noto, è istituto straordinario al quale ricorrere, rispettando precisi obblighi normativi, solo in assenza di una regolare procedura contrattuale[46]. Tenuto conto delle esigenze, e delle

[46] L'Amministrazione ha comunicato che il "fondo a disposizione", allocato sul capitolo 2676 non sarà presumibilmente sufficiente, né sarà possibile procedere a variazioni compensative da altri capitoli; è presumibile che saranno formulate richieste per ulteriori risorse in sede di assestamento di bilancio.

difficoltà di ricorrere al "fondo a disposizione", di cui al cap. 2676 o a procederé a variazione compensative con prelevamento da altri capitoli meno gravati da impegni, l'Amministrazione presumibilmente chiederà ulteriori risorse in sede di assestamento di bilancio.

Complessivamente, al centro di responsabilità "pubblica sicurezza" sono stati tagliati 122 milioni di euro. In particolare, l'accasermamento delle Forze di polizia ha subito una riduzione di 17 milioni di euro, pari al 4,03% dello stanziamento. Per la Polizia di Stato, il taglio è stato di circa 12 milioni euro. Nel settore della motorizzazione la variazione in diminuzione è stata di 3,4 milioni di euro, pari al 3,7% dello stanziamento. L'Amministrazione ritiene che la situazione debitoria non potrà essere ripianata nel corrente esercizio. Per l'equipaggiamento ed il casermaggio il taglio complessivo è stato di 23 milioni di euro, pari al 29% dello stanziamento; nel settore delle telecomunicazioni di 29,7 milioni di euro, pari al 17% dello stanziamento.

Anche il settore della formazione (cap. 2721) è stato fortemente interessato ai tagli, circa 2,5 milioni di euro in competenza ed 1,7 milioni di euro in cassa (su uno stanziamento iniziale di 9,88 milioni di euro), con ripercussioni sull'attività già programmata.

2.3.3.2 "Polizia di prossimità" e "Polizia di continuità".

Nel settore della prevenzione e del controllo del territorio opera, presso la Direzione centrale della Polizia criminale il Servizio controllo del territorio, istituito per promuovere e coordinare le iniziative di livello provinciale (questure). Nel 2002 sono stati avviati alcuni progetti tra i quali il "Poliziotto e il carabiniere di quartiere", ai quali l'Amministrazione attribuisce maggiore significatività. Si tratta di un servizio integrativo del controllo del territorio, che, con finalità preventive, mira a realizzare un controllo conoscitivo dell'ambiente più penetrante e costante. Il progetto si è realizzato secondo una tempistica, che può essere riassunta nella tabella che segue:

Fase progettazione modello sperimentale	Iniziata a gennaio 2002	Terminata a luglio 2002
Pianificazione fase sperimentale	Iniziata ad agosto 2002	Terminata a novembre 2002
Avvio fase sperimentale con una diffusione graduale sul territorio	Iniziata il 18 dicembre 2002 (28 province, 103 capoluoghi)	Terminerà il 31 dicembre 2003

2.3.3.3 Collaborazione istituzionale per la sicurezza delle città.

Sulla base di direttive del Ministro, i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, ai quali partecipano oltre al prefetto, il questore, il sindaco, il presidente della provincia ed i responsabili delle Forze di polizia, sono consultati per tutto ciò che attiene ai profili di ordine e di sicurezza pubblica.

Con i protocolli di intesa, sottoscritti tra prefetti e sindaci, che nel corso del 2002, sono stati complessivamente trenta, sono individuati diversi modelli di sicurezza in relazione alle singole realtà territoriali. Questi protocolli hanno assunto la denominazione di "contratti di sicurezza" e mirano a creare una maggiore intesa tra istituzioni centrali ed enti locali.

Sempre in materia di sicurezza urbana, sono stati sottoscritti protocolli di intesa tra Ministero e le Regioni Lazio, Toscana e Veneto, che prevedono la collaborazione, attraverso accordi di programma quadro, su tre linee direttrici: l'aggiornamento congiunto del personale delle Forze di polizia a competenza generale e le Polizie municipali; la collaborazione in tema di sistema informativi; lo sviluppo di sinergie operative tra le sale operative delle Forze di polizia e quelle dei Corpi di Polizia municipale. In particolare, con la Regione Veneto è stata prevista una collaborazione finalizzata ad una più razionale ed efficace distribuzione sul territorio regionale degli immobili adibiti o da adibire ad uffici, comandi ed alloggi per gli operatori delle polizie nazionali e locali.

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.

2.3.3.4 Programma operativo: sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

La Commissione europea, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006, Obiettivo 1[47], ha assegnato al settore sicurezza circa 1.117,6 milioni di euro (pari a circa 2.164 mld di lire), di cui 573 milioni di euro di quota comunitaria e 544 milioni di quota nazionale. Il programma è articolato su tre assi prioritari e nove misure (Allegato 1)

Tutte le misure sono state attivate nel rispetto dei tempi programmati; l'avanzamento finanziario è rilevato secondo gli indicatori della capacità di impegno, la capacità di spesa e la velocità di spesa.

Al 31 dicembre 2002, gli impegni erano pari a circa 424,00 milioni di euro, pari al 37,9% delle risorse stanziate.

(milioni di euro)

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Indicatori finanziari		
	a	b	C	b/a	c/a	c/b
Totale PON	1.117,6	424,0	210,3	37,9%	18,8%	49,6%

L'importo complessivo delle Misure cofinanziate è stato pari a circa 6.832,0 milioni di euro.

La tabella che segue descrive l'avanzamento finanziario di ciascuna Misura:

(milioni di euro)

PON "SICUREZZA" 2000-2006 Avanzamento finanziario complessivo al 31 dicembre 2002						
Asse/Misure/PON	Costo totale	Impegni	Pagamenti Indicatori finanziari	Indicatori finanziari		
	a	b	c	b/a	c/a	c/b
Misura I.1	560,7	199,9	127,6	35,7	22,8	63,9
Misura I.2	219,0	138,2	53,3	63,1	24,3	38,6
Misura I.3	90,4	22,6	8,8	25,0	9,8	39,2
Misura I.4	28,6	13,8	7,1	48,2	24,9	51,6
Misura I.5	48,1	7,4	2,5	15,5	5,3	33,9
Asse I	947,0	382,1	199,5	40,3	21,1	52,5
Misura II.1	126,3	18,7	5,4	14,8	4,3	29,3
Misura II.2	11,9	6,7	1,9	56,7	16,2	28,7
Misura II.3	23,3	11,5	1,2	49,7	5,4	10,9
Asse II	161,5	37,0	8,6	22,9	5,4	23,4
Misura III,1	9,0	4,8	2,1	53,9	23,7	44,0
Asse III	9,0	4,8	2,1	53,9	23,7	44,0
Totale PON	1.117,6	424,0	210,3	37,9	18,8	49,6
Totale FESR	1.046,2	404,9	206,5	38,7	19,7	51,0
Totale FSE	71,4	19,0	3,7	26,7	5,3	19,9

[47] 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 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.

Il monitoraggio costituisce un rilevante momento nell'attuazione dei programmi cofinanziati dall'UE; a tal fine, il Regolamento CE n. 1260/99 impone alle autorità di gestione l'istituzione di un sistema di rilevazione sulla base di una serie di indicatori (Allegato 2).

2.3.4. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

(milioni di euro)

	2000			2001			2002		
Centro di Responsabilità	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Dipartimento VV.FF.	1.447,4	1.286,9	88,9	1.471,1	1.389,4	94,4	1.458,8	1.320,2	90,4

(milioni di euro)

	2001		2002	
Centro di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
Dipartimento VV.FF.	1.787,9	1.363,0	1.790,2	1.602,5

(milioni di euro)

	2001			2002		
Centro di Responsabilità	Pagamenti totali	Pagamenti massa spendibile %	Pagamenti autorizza. di cassa %	Pagamenti totali	Pagamenti massa spendibile %	Pagamenti autorizzazioni di cassa %
Dipartimento VV.FF.	2.868,7	82,8	90,5	1.396,3	77,9	87,1

2.3.4.1 Decreto legge n. 194/2002.

L'Amministrazione, anche per in Dipartimento dei vigili del fuoco, ha segnalato che la riduzione degli stanziamenti intervenuta a seguito dei provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi del decreto legge n. 194, ha determinato il rallentamento o il rinvio di alcuni interventi già programmati. I capitoli relativi a "beni e servizi" ed ai "mezzi operativi e strumentali" hanno registrato complessivamente una riduzione di oltre 10 milioni di euro; Il capitolo 1971 per la riparazione dei centri elettronici e per le spese per la trasmissione dati ha subito una decurtazione del 65,5%: a fronte di uno stanziamento di circa 2,7 milioni di euro la riduzione è stata pari a circa 1,7 milioni di euro. Consistenti sono state le decurtazioni sul capitolo 1991, per la gestione degli impianti radio, del 64,2% e del capitolo 7235, per l'acquisto degli automezzi per i servizi antincendi, che su uno stanziamento di circa 12,3 milioni di euro ha subito una riduzione di 4,3 milioni di euro, pari al 34,7%. Il decreto legge ha inciso anche sul potenziamento dei mezzi nuclei elicotteri; in particolare, il programma di acquisizioni che doveva gravare sul. Capitolo 1993 è stato rinviato all'esercizio 2003. Si sottolinea, altresì, la riduzione sul capitolo 7334 di circa 4,0 milioni di euro destinati ad interventi per la prevenzione dei rischi dovuti all'uso criminoso di armi nucleari (per un esame della materia si rinvia al successivo paragrafo).

Come per le altre strutture del Ministero, questi tagli avranno effetti negativi sul corrente esercizio 2003, sul quale andranno a ricadere gli oneri delle spese rimaste inevase.

2.3.4.2 Difesa civile.

La componente "difesa civile" negli ultimi anni ha acquisito un ruolo determinante, quale elemento della "difesa nazionale".

L'art. 14 del d.lgs, n. 3003/1999 ha assegnato al Ministero dell'interno la competenza primaria nella specifica materia che, peraltro, ad oggi non ha avuto un'organica disciplina. A tal

fine è stato predisposto uno schema di disegno di legge, recante "Norma in materia di difesa civile"[48], attualmente all'esame del Ministero della difesa, per il necessario concerto.

Nel 2002 è stato varato un piano triennale, finalizzato alla costituzione di 100 N.B.C. su tutto il territorio nazionale, per fronteggiare possibili rischi i natura nucleare, batteriologica e chimica; otto nuclei regionali avanzati (Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Palermo, Bari, Cagliari), dieci nuclei regionali ordinari ed ottantadue nuclei provinciali. Cinquecento squadre ordinarie di soccorso dovranno essere dotate di attrezzature base per interventi N.B.C.

La Legge finanziaria per il 2002 aveva disposto uno stanziamento di 20 milioni di euro annui per il triennio 2002-2004, per l'acquisto di mezzi, attrezzature per la prevenzione dei rischi non convenzionali per l'uso criminale di armi nucleari, batteriologice e chimiche. Come già sottolineato, anche in questo importante e delicato settore i provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze hanno inciso con una decurtazione di circa 2,5 milioni di euro. Complessivamente, sono stati impegnati 17,4 milioni di euro[49].

2.3.4.3 Incendi boschivi.

La legge n. 353/2000[50], legge-quadro in materia di incendi boschivi, disciplina le attività di previsione, prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi, attribuendo le prime alle regioni, con potere di intervento del ministro delegato per il coordinamento della protezione civile in caso di inadempienza da parte delle regioni medesime. Gli interventi per lo spegnimento degli incendi boschivi sono ripartiti tra regioni, Dipartimento della protezione civile, Ministero ed altre Amministrazioni centrali. In particolare, le regioni, attraverso propri piani, programmano gli interventi, avvalendosi anche del personale e dei mezzi delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato in base ad accordi di programma.

Ai sensi dell'art. 14 della richiamata legge n. 353, sono state stipulate tra Amministrazione, Regioni ed enti locali quattordici convenzioni ed accordi di programma per la lotta agli incendi boschivi, con uno stanziamento a favore del Corpo dei vigili del fuoco di circa 2,4 milioni di euro. Complessivamente, la spesa per il ministero è stata di circa 19,4 milioni di euro per il personale e di circa 1,8 milioni di euro per la gestione dei mezzi.

Nell'ambito del piano di istituzione di nuovi distaccamenti, che prevede l'apertura di 64 nuovi presidi distaccati, nell'anno in esame, sono stati emanati 38 decreti di istituzione di nuovi distaccamenti. Il Piano è attualmente superato da un nuovo progetto, che prevede in cinque anni l'attivazione di 292 sedi in aree attualmente servite oltre i venti minuti, potenziando anche la componente volontaria del Corpo.

2.4 Leggi pluriennali di spesa.

Diverse sono le leggi pluriennali di spesa che interessano il Ministero.

- Decreto legge n. 9/1992[51], capitoli 7401 e 7402 "Disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle Forze di Polizia".

La legge ha finanziato un piano pluriennale di interventi, in un arco temporale di nove o quindici annualità, finalizzato all'acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi tecnico-logistici per le tre Forze di polizia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La legge è stata successivamente rifinanziata, da ultimo, con le leggi finanziarie 1999, 2000, 2001 e 2002.

---

[48] Il provvedimento deve affrontare le problematiche relative alla tutela della popolazione, degli interessi vitali nazionali e della garanzia della continuità dell'azione di Governo in caso di crisi nazionali o internazionali. Uno dei punti di maggiore rilievo attiene alla cooperazione civile-militare con il Ministero della difesa.

[49] Ai comandi provinciali VV.FF sono stati accreditati 13,9 milioni di euro.

[50] Legge 21 novembre 2000, n. 353.

[51] DL 18 gennaio 1992, n. 9, convertito con legge 28 febbraio 1992, n. 217.

A tutto il 31 dicembre 2002 le autorizzazioni complessive sono state pari a circa 1.820,1 milioni di euro, gli impegni a circa 1.816,7 milioni di euro, i pagamenti a circa 973 milioni di euro.

L'Amministrazione ha comunicato i dati di consuntivo relativi alla quota destinati al potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del foco, mentre non è stata in grado di fornire analoghe informazione relativamente alla Polizia di Stato.

Per i Vigili del Fuoco, complessivamente, sono stati impegnati circa 304,6 milioni di euro, con pagamenti pari a circa 105,0 milioni di euro, ed economie per 24,6 milioni di euro. Per i primi sei mesi del 2003, sono previsti 239,7 milioni di euro di impegni e 12,3 milioni di euro di pagamenti.

Le leggi di potenziamento, basate su finanziamenti pluriennali, consentono all'Amministrazione di programmare il rinnovamento delle dotazioni ed il miglioramento tecnologico lungo un lasso di tempo più ampio. Si sottolinea, peraltro, la necessità di garantire un'efficace ed efficiente gestione delle risorse strumentali acquisite, il cui costo grava sui fondi ordinari, per non vanificare in parte i risultati positivi della legge medesima. Per quanto attiene il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, l'Amministrazione ha utilizzato le risorse messe a disposizione dalla legge in limitati settori di intervento per ottimizzarne l'uso ed evitare micro-azioni che possono essere attuate con i fondi ordinari[52]. La legge di potenziamento straordinario ha consentito l'ammodernamento almeno in parte del parco automezzi, nel quale una rilevante percentuale di unità supera i venticinque anni di utilizzo.

- Decreto legislativo n. 504/1992, articolo 34, comma 3; capitolo 7236 – riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge n. 421/1992.

Il decreto prevede il concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci provinciali, comunali e delle comunità montane, anche attraverso un fondo nazionale per gli investimenti.

L'ammontare complessivo dei finanziamenti è di circa 1.082,7 milioni di euro, suddiviso in 206,5 milioni di euro per l'anno 1995; 90,3 milioni di euro per l'anno 1996; 90,3 milioni di euro per l'anno 1997, 62,4 milioni di euro per l'anno 1998, 67,14 milioni di euro 1999, 82,6 milioni di euro per l'anno 2000; 282,5 milioni di euro per l'anno 2001; 200,6 milioni di euro per l'anno 2002.

I pagamenti complessivi sono pari a circa 985,2 milioni di euro, i residui circa 88,6 milioni di euro.

- Decreto legge n. 515/1994, articolo 1, comma 2, convertito con modificazioni dalla legge n. 596/1994, capitolo 7232 – provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1994 (contributi in favore di enti locali)

L'ammontare complessivo delle autorizzazioni sul fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane è stato di 815,9 milioni di euro, per gli anni 1995/2002.

- Decreto legge n. 67/1997, art. 3, comma 1, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/1997, capitolo 7239 – contributo per la salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo e per il finanziamento di lavori socialmente utili per il comune e la provincia di Napoli.

L'ammontare complessivo dei finanziamenti è pari circa 645,5 milioni di euro, suddiviso in 77,4 milioni di euro per gli anni 1998 e 1999 e di 98,1 milioni di euro per gli anni 2000-2004. Gli impegni hanno coperto la totalità delle autorizzazioni.

---

[52] L'Amministrazione è intervenuta in alcune aree ritenute di primario interesse, per garantire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali del Corpo dei Vigili del Fuoco: efficace sistema di soccorso in emergenze naturali e non convenzionali; la riduzione di tempi di intervento del soccorso tecnico urgente; il miglioramento delle dotazioni tecnologiche. I settori interessati sono stati: elicotteri, automezzi di primo soccorso, telecomunicazioni ed informatica, soccorso per calamità e nautico, settore aeroportuale e sei di servizio.

Legge n. 448 del 1998, art. 27, capitolo 7243 – le somme sono destinate a garantire la gratuità dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono all'obbligo scolastico.

L'ammontare complessivo dello stanziamento è stato di 413,1 milioni di euro, suddivisi in quote da 103,29 milioni di euro per gli anni 1999/2002. Gli impegni hanno coperto l'intero stanziamento.

3. Personale.

3.1 Corpi di Polizia[53].

In materia di riordino delle carriere del personale dirigente e direttivo della Polizia di Stato, in relazione al d.lgs. n. 334/2000[54], sono stati adottati i seguenti provvedimenti:

- regolamento recante modifiche alle dotazioni organiche del personale dirigente della Polizia di Stato che esplica funzioni di polizia[55];
- il regolamento recante le norme per la disciplina dei concorsi per l'accesso alla qualifica di primo dirigente dei ruoli dei dirigenti della Polizia di Stato;
- il regolamento recante norme per la disciplina dei concorsi per l'accesso ai ruoli dei commissari, dei direttori tecnici e dei direttivi medici della Polizia di Stato;
- il decreto ministeriale di istituzione, organizzazione e funzionamento della Commissione per la progressione in carriera del personale dei ruoli direttivi e dei dirigenti della Polizia di Stato;
- il decreto ministeriale di istituzione della Commissione per la nomina a dirigente generale - d.P.R. n. 5 del 2002[56].

In attuazione del d.lgs. n. 53/2001[57], che ha dettato norme in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato, è stato adottato il regolamento recante le modalità di accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato e le modalità di svolgimento del corso.

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 ed 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 concluso 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.

---

[53] 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.

[54] 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, modificato dal d.lgs. n. 201 del 2001[54] e dal d.lgs. n. 477 del 2001, che hanno provveduto al riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di Stato[54], e dal d.lgs. n. 53 del 2001 .

[55] Dm 7 febbraio 2003, n. 55

[56] D.P.R. 15 gennaio 2002, n. 5.

[57] 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.

Nel corso del 2002, sono stati assunti 8 direttori tecnici chimici, 6 direttori tecnici biologici, 6 orchestrali, 1.131 ausiliari trattenuti, 121 allievi agenti in ferma breve e sono stati reclutati 1.478 agenti ausiliari di leva.

3.2 Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Le leggi n. 246 del 2000[58] e n. 75 del 2001[59] 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 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, tra l'altro, la disciplina dell'arruolamento dei vigili ausiliari. Con dm 15 aprile 2002, è stato emanato il regolamento relativo all'individuazione delle sanzioni disciplinari irrogabili ai vigili del fuoco volontari ausiliari e vigili del fuoco ausiliari. In attuazione della legge n. 246 del 2000, nel mese di novembre 2001 è stato bandito un concorso per titoli, riservato ai vigili iscritti nei quadri del personale volontario per la copertura del 25% dei posti. Sono stati assunti due contingenti di idonei del concorsi a 184 e 173 posti di vigili del fuoco, rispettivamente di 301 e 348 unità. Con il primo contingente è stata garantita la copertura del turn over per l'anno 2001, con il secondo sono state colmate le carenze derivanti dall'incremento di organico previsto dalla richiamata legge n. 246/2000 e dalla legge n. 75/2001. Si è concluso anche il concorso a 24 posti di ispettore, con l'assunzione di 18 vincitori e sono stati immessi in ruolo 9 assistenti tecnici nel settore delle telecomunicazioni, 4 operatori tecnici ed un addetto alle attività di supporto.

La dirigenza del Corpo, dopo la legge di potenziamento dell'organico, risulta articolata in n. 161 posti di funzione dirigenziale non generale e n. 20 posti di funzione di livello dirigenziale generale. L'individuazione delle nuove funzioni dirigenziali è stata effettuata con d.P.R. n. 398/2001, che ha istituito le quattro Direzioni centrali affidate a dirigenti del Corpo, nell'ambito del istituito Dipartimento, mentre le nuove funzioni di livello non generale al suo interno sono state individuate con dm 7 marzo 2002. Successivamente, con d.P.R. 23 dicembre 2002, n. 413 è stato approvato il regolamento di individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco.

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.Tale modalità è stata confermata dalla legge n. 145/2002[60] A norma dell'art. 2 della richiamata legge n. 246 ai dirigenti del Corpo non si applicano le disposizioni di cui all'art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001. Nel 2002 sono stati stipulati 29 (26 nel 2001) 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.

[58] Legge 10 agosto 2000, n. 246.
[59] Legge 21 marzo 2001, n. 75.
[60] Legge 15 luglio 2002, n. 145.

La tabella che segue indica l'evoluzione del personale nell'ultimo quinquennio:

Anno	Personale n servizio al 1° gennaio	Cessazioni nell'anno	Assunzioni nell'anno	Personale al 31 dicembre
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	31.222
2002	31.222	303	713	31.629

Il 30 luglio 2002 è stato stipulato,a livello di amministrazione centrale, il contratto collettivo integrativo del Corpo VV.FF.

Fino al 31 dicembre 2001 non potevano trovare applicazione i processi di mobilità dall'esterno, ai sensi dell'art. 45, comma 22 del d.lgs. n. 88/1998 (oggi art. 70, comma 11 del d.lgs. n. 165/2001). Tale divieto è stato parzialmente rimosso, in sede di firma del contratto collettivo nazionale di lavoro integrativo, che ha reintrodotto la possibilità di coprire i posti vacanti in organico, destinati all'accesso dall'esterno, mediante passaggio diretto a domanda dipendenti in servizio presso altre amministrazioni, anche di diverso comparto, limitatamente al personale del settore dei servizi amministrativi, tecnici ed informatici. Peraltro, non sono stati adottati provvedimenti di mobilità dall'esterno nei ruoli del Corpo nazionale per mancanza di istanze.

La formazione del personale del Corpo VV.FF. si distingue in: formazione di base, prevista espressamente dalla 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 2002 ha disposto di uno stanziamento di circa 4,5 milioni di euro (5,2 milioni di euro nel 2001), dei quali ne sono stati impegnati circa 3,4 milioni di euro (i residui sono pari a 1,0 milioni di euro, a fronte di pagamenti per circa 2,4 milioni). Complessivamente, hanno partecipato ai 1.223 corsi (1.068 nel 2001) 25.883 unità di personale (22.530 nel 2001).

4. Immigrazione[61].

4.1 Considerazioni generali.

Nel paragrafo "sintesi e conclusioni" si è riferito su alcuni adempimenti che la nuova disciplina della materia ha posto a carico del Ministero, e si è sottolineata l'esigenza che l'Amministrazione provveda con la necessaria sollecitudine all'emanazione di tutti gli atti necessari per dare attuazione alla legge n. 189 del 2002.

---

[61] Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al DL 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 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.

Nel presente paragrafo si vuole ricostruire una quadro di sintesi delle attività poste in essere nell'esercizio in esame, nella quasi totalità sotto la vigenza della precedente normativa. Sul punto, la Corte, già nelle precedenti relazioni al Parlamento, ha sottolineato che non è possibile individuare compiutamente le risorse complessive che il bilancio dello Stato destina alla politica dell'immigrazione, poiché la spesa è ripartita tra numerosi soggetti[62] 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.

La mancata presentazione da parte del Ministro dell'interno della relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico, disposta all'art. 3 comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998 e confermata dalla legge n. 189 del 2002, rende più ardua la ricostruzione del quadro complessivo delle attività poste in essere dalle Amministrazioni alle quali sono attribuiti compiti di contrasto all'immigrazione clandestina e di sostegno a quella legale.

4.2 Le Amministrazioni interessate.

4.2.1 Ministero dell'interno.

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	98.256	62.756	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	134.332	75.448	30.625	10.433	21.266	373	12.751
2002	150.746	88.501	37.656	6.139	24.799	427	17.019

** 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 2002 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 63.630 (58.171 nel 2001, 64.734 nel 2000), di cui 2.461 hanno ottemperato.

Le tabelle che seguono forniscono dati relativi al numero degli stranieri trattenuti nei Centri di permanenza temporanea, rimpatriati e dimessi senza rimpatrio.

n. clandestini trattenuti nei Centri	n. clandestini rimpatriati dopo il trattenimento	Dimessi senza il rimpatrio	Permanenza media dall'1.1.02 al 31.10.02	Permanenza media dall'1.11.02 al 31.12.02	Permanenza media anno 2002
17.469	6.372	11.097	Giorni 24,7	Giorni 40,3	Giorni 32,5

Nel 2001, complessivamente, erano stati trattenuti 14.993 clandestini, con periodo medio di trattenimento pari a 20,8 giornate per straniero (10.450 nel 2000, 11.260 nel 1999). Il numero dei rimpatriati è in costante aumento; nei precedenti anni, infatti, erano stati 4.437 nel 2001, 3.134 nel 2000 e 3.987 nel 1999. Peraltro, sono in incremento anche i clandestini dimessi senza rimpatrio: 11.097 nel 2002, 10.393 nel 2001, 6.634 nel 2000, 6.773 nel 1999.

[62] Diversi sono i ministeri che svolgono funzioni attinenti la materia dell'immigrazione: il Ministero degli affari esteri per le attività di negoziazione con i Paesi di origine degli extracomunitari; il Ministero dell'interno, per la lotta all'immigrazione clandestina, la gestione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, per le competenze in materia di diritto di asilo e di protezione umanitaria e per la concessione dei permessi di soggiorno; il Ministero del lavoro per le attribuzioni in materia di lavoro agli immigrati. Anche in altre Amministrazioni si trovano apparati che svolgono funzioni pertinenti con l'immigrazione: Ministeri della giustizia, dell'istruzione.

Nel corso dell'anno di riferimento, sono stati conclusi accordi di cooperazione di polizia, che prevedono anche la lotta all'immigrazione clandestina, la Bosnia-Erzegovina, la Cina[63], la Slovacchia, Cipro, la Moldavia, la Svizzera[64], il Paraguay, l'Iran.

Per noleggio voli charter per i rimpatri, per l'acquisto dei biglietti di linee aree, per tratte marittime e per noleggio pullman per trasporto espulsi, il Dipartimento di P.S. ha affrontato una spesa di circa 13,6 milioni di euro, mentre per servizi di scorta sul territorio nazionale sono stati spesi circa 12,4 milioni di euro. Per la vigilanza dei Centri sono impegnati circa 1000 operatori, appartenenti alle varie Forze di Polizia.

L'art. 11, comma 5 del d.lgs n. 286/1998 ha previsto l'istituzione presso i valichi di frontiera dei servizi di accoglienza, per fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o far ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi. Nel 2002 sono stati operativi i seguenti servi di accoglienza:

Ancona-porto: operativo dal 1° novembre 2001, per l'esercizio in esame la prefettura ha stipulato una convenzione con il Consiglio Italiani dei Rifugiati.

Como-Ponte Chiasso: operativo dal 1° settembre 2002, presso locali messi a disposizione dalla Prefettura ed ubicati presso la ripartizione operativa della Polizia di frontiera, sulla base di una convenzione con l?associazione Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI).

Roma-Fiumicino: operativo dall'11 luglio 2001 attraverso una convenzione stipulata dalla Prefettura con il Consiglio Italiano dei Rifugiati.

Varese-Malpensa: operativo dall'11 luglio 2001 sulla base di una convenzione stipulata con la Caritas Ambrosiana ed il Consiglio Italiano dei Rifugiati.

Venezia-porto: operativo dal 3 dicembre 2001, attraverso una convenzione stipulata con il Consiglio Italiano dei Rifugiati.

Gorizia-Casa Rossa: operativo dal 1° novembre 2002 sulla base di una convenzione stipulata con il Consiglio Italiano dei Rifugiati.

Sul capitolo 2351 sono state complessivamente impegnati 524,0 milioni di euro ed accreditate 488,8 milioni di euro.

Sono in corso di realizzazione i servizi di Trieste-Fernetti, Brindisi-porto, Bari-porto, Imperia.

Per la realizzazione di nuovi Centri di permanenza temporanea ed assistenza (di cui agli artt. 14 del T.U. n. 286/1998 e 12 della legge n. 189/2002) e per la gestione di quelli già operativi è stato previsto uno stanziamento di circa 41,3 milioni di euro, risultato insufficiente per sostenere le spese relative al rinnovo delle convenzioni; l'Amministrazione ha chiesto un integrazione che ha portato lo stanziamento definitivo a circa 46,7 milioni di euro.

Le disposizioni per il contenimento della spesa pubblica hanno decurtato lo stanziamento di circa 4,3 milioni di euro.

La tabella che segue illustra la spesa in dettaglio per i centri di permanenza temporanea nell'anno 2002 (capitolo 2356) – CPT.

---

[63] Trattasi del Memorandum of Uderstanding, che prevede una specifica collaborazione nell'attività di identificazione dei presunti cittadini cinesi destinatari di misure di rimpatrio.

[64] Trattasi del Protocollo che disciplina l'istituzione e il funzionamento del Centro di Cooperazione di polizia e di dogana di Chiasso.

Prefettura		Somme impegnate					
	Centri di permanenza	Ente gestore	Oneri per gestione	Lavori e manutenzione	Spese del centro in economia	Altre spese	Totale
Torino	C.so Brunelleschi	C.R.I.	1.955.907,00	266.691,00	70.000,00	45.198,00	2.337.796,00
Milano	Via Corelli	C.R.I.	4.139.030,00	1.315.537,00	213.839,00	25.000,00	5.693.406,00
Bologna	Caserma Chiarini		2.035.442,00	=	354.883,00		2.390.325,00
Modena	V.le La Marmora		294.587,00	=	46.000,00	=	340.587,00
Roma	Ponte Galeria	C.R.I.	3.443.487,00	2.348.605,00	296.661,00	11.225,00	6.099.978,00
Brindisi	Restinco	Comunità Emmanuel	1..543.948,00	261.576,00	196.500,00		2.002.024,00
Trapani	Rosa Serraino Vulpitta	Coop.va Insieme	810.042,00	=	186.554,00	=	996.596,00
Ragusa	Somicem	C.R.I	388.000,00	914,00	88.000,00	31.123,00	508.037,00
Catanzaro	"Malgrado Tutto"	Coop. Malgrado Tutto	973.617,00	=	=	5.027,00	1.025.644,00
Agrigento	Asi B/9	C.R.I.	1.046..555,00	48.800,00	139.240,00	18.797,00	1.234.595,00
	Lampedusa	C.R.I.	1.141.869,00	51.381,00	63.046,00		1.256.296,00
Caltanissetta	Pian del Lago	C.R.I.	1.680.880,00	=	173.100,00	120.000,00	1..973.980,00
Totali			29.295.684,00				

Dati comunicati del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Le somme accreditate sono state pari a complessivi 22.252.372,00 euro.

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[65]. 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 gli interventi hanno 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 illustra la spesa in dettaglio per i centri di accoglienza nell'anno 2002 (capitolo 2356) - CA –

Prefetture	Somme impegnate					
	Centri di permanenza	Oneri per gestione	Lavori e manutenzione	Spese del centro in economia	Altre spese	Totale
Bari	Bari Palese	1.223.538,00	632.953,00			1.856.491,00
Crotone	Località S.Anna	2.922.448,00	728.994,00	73.000,00	25.000,00	3.749.442,00
Foggia	Ortanova	607.486,00	498.160,00	140.000,00	=	1.245.646,00
Lecce (3 centri)	Regina Pacis	3.720.993,00	=		243.362,00	
	Don Tonino	639.038,00		9.295,00		
	Bello Otranto					7.006.311,00
	L'Orizzonte	2.393.623,00				
Totale		9.868.535,00				

Dati forniti dal Ministero dell'interno.

Gli accreditamenti ai centri di accoglienza sono stati pari a 8.283.652,00 euro. Il totale impegnato sul capitolo 2356 ammonta a 42.237.305,00 euro.

Per la costruzione di nuove strutture, a seguito delle disposizioni contenute nella richiamata legge n. 189 del 2002, è stato istituito un apposito capitolo in conto capitale (n. 7352). In particolare è stata impegnata la somma di 4,0 milioni di euro per la realizzazione del Centro di permanenza temporanea di Bari-Palese.

In materia di asilo, la legge n. 189 ha introdotto importanti innovazioni. Peraltro, la nuova disciplina non ha ancora avuto attuazione, non essendo stato predisposto il regolamento previsto dall'art. 34, comma 3. Pertanto, a tutt'oggi trova applicazione la normativa del 1999.

[65] Le modalità di esecuzione degli interventi sono state disciplinate con una normativa di dettaglio con dm n. 233 del 1996.

Non sono state istituite le Commissioni territoriali e la Commissione nazionale, né sono stati realizzati i centri di identificazione per i richiedenti asilo. Ha continuato ad operare la Commissione centrale, che ha esaminato, complessivamente, 17.193 istanze (13.293 nel 2001). Ne sono state accolte 1.270 (2.102 nel 2001), con conseguente riconoscimento dello status di rifugiato; 15.755 sono state respinte (11.117 nel 2001) e, di queste, 678 hanno ricevuto la protezione umanitaria[66].

I Paesi di maggiore provenienza dei richiedenti sono stati l'Iraq e la Turchia, con prevalenza per ambedue i Paesi di richiedenti di etnia curda, confermando una tendenza già in atto, mentre si è riscontrata una flessione della provenienza dall'area balcanica.

Molte delle istanze esaminate dalla Commissione sono state presentate negli anni precedenti, in particolare nel 2002. Il tempo di attesa tra la presentazione in questura dell'istanza di riconoscimento e l'esame della stessa da parte della Commissione è di circa dieci mesi. Nel 2002 sono pervenute alla Commissione 7.281 nuove domande d'asilo, di cui 1.602 sono state esaminate direttamente vicino ai luoghi di sbarco 1.602 richieste di asilo di cittadini sri-lankesi, turchi e di Paesi africani, delle quali ne sono state 424, respinte 1.027. Di queste ultime 143 hanno ricevuto la protezione umanitaria ed 8 sono sospese.

Per quanto attiene l'emersione del lavoro irregolare, di cui al DL n. 195/2002, le procedure sono ancora in atto e riguardano 700.000 domande (nel 1995 furono regolarizzati 244.000 extracomunitari e nel 1998 251.000).

L'Amministrazione[67] ha comunicato che a seguito delle operazioni di regolarizzazioni sono stati introitati circa 350 milioni di euro, dei quali 330 milioni spettano all'INPS, 12,5 milioni al Ministero dell'interno e la parte restante al Ministero del lavoro per gli oneri della procedura. Le Poste Italiane hanno incassato circa 50 milioni di euro. Presso lo Sportello Polifunzionale delle Prefetture avvengono le operazioni relative alla regolarizzazione. Con ordinanza della Presidente del Consiglio dei Ministri[68] è stata prevista l'assunzione in via di urgenza di 1.250 lavoratori a tempo determinato (900 unità presso le Prefetture e le questure e 350 presso gli Uffici provinciali del lavoro), che dovrebbero consentire un'accelerazione dei tempi necessari per l'esame delle pratiche di regolarizzazione.

4.2.2 Ministero della giustizia.

Il fenomeno della presenza di immigrati extracomunitari tra la popolazione detenuta si mantiene costante, rispetto al precedente anno; 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.

Negli istituti di pena, al 31 dicembre 2002, erano detenuti 16.788 stranieri, di cui 1.007 donne e 15.781 uomini. Rispetto al dato complessivo degli ingressi nell'anno di riferimento, gli stranieri raggiungono il 37% del totale (30.150 unità).

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.

---

[66] 111 domande sono sospese per un supplemento di istruttoria; 34 sono state le rinunce; 12 non sono state esaminate perché è stata riconosciuta la competenza di altro paese dell'U.E.; 11 sono stati i casi di cessazione dello status di rifugiato.

[67] Con circolare 9 settembre 2002 n. 14, l'Amministrazione ha dettato disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare subordinato.

[68] Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2003, n. 3262.

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[69]
2002	1.315	637	1.952	2.795	723	3.513

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[70]
2002	647	199	846	259	217	1.476

La presenza media giornaliera è di 232 stranieri, di cui 162 per custodia cautelare e 47 per espiazione della pena.

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 1998/2002, 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
2002	299	29	54	382

4.2.3 Ministero degli affari esteri.

Anche in sede di politica estera il fenomeno migratorio ha assunto una rilevanza sempre maggiore nel quadro della politica estera italiana ed investe, tra l'altro, i rapporti con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori.

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

[69] 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.

[70] 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.

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	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			Negoziato in corso	Filippine
1998	Croazia			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
2002	Malta	2002	Cipro	Contatti	Colombia
2002	Sri Lanka	2002	Moldavia		

Dati al 31 marzo 2003.

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2002, complessivamente, 853.535 (947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000); 533.124 (723.513 nel 2001) visti Schengen Uniformi[71], 155.018 (186.230 nel 2001) visti nazionali[72], 165.393 (37.579 nel 2001) visti a territorialità limitata[73]. E' da sottolineare l'incremento notevole del ricorso alle deroghe previste dall'Istruzione consolare comune Schengen.

La nuova disciplina dell'immigrazione, di cui alla legge n. 189 del 2002, ha riflessi su diverse competenze dell'Amministrazione degli affari esteri, con un incremento dei carichi di lavoro, che hanno determinato il legislatore a prevedere l'assunzione di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due periodi successivi, per le straordinarie esigenze che la nuova disciplina determinerà[74]. Inoltre, è previsto che il Ministero dell'interno, d'intesa con l'Amministrazione degli affari esteri, possa inviare presso le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari, funzionari della Polizia di Stato in qualità di esperti (ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967).

---

[71] Visti Schengen Uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg).

[72] Visti Nazionali o per soggiorni di lunga durata (VN) per periodi superiori ai 90 gg.

[73] 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.

[74] Si indicano, a solo titolo esemplificativo gli adempimenti che la nuova legge prevede a carico del Ministero: la verifica di eventuali ragioni di inammissibilità dello straniero, a seguito di condanne subite in Italia; la certificazione legalizzazione della documentazione presentata per ottenere il visto per il ricongiungimento familiare; la comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, all'INPS e all'INAIL dell'avvenuto rilascio del visto per lavoro subordinato o autonomo, la trasmissione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle liste dei lavoratori stranieri inclusi nelle quote privilegiate, riservate dal decreto flussi ecc.

Tabella relativa al rilascio dei visti negli anni 1998/2002

Visti [75]	1998	1999	2000	2001	2002
Totale	738.143	834.788	1.008.999	947.322	853.535

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.

4.2.4 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel 2002 sono stati autorizzati complessivamente 79.500 ingressi, sulla base del d.P.C.M. di programmazione transitoria del 15 ottobre 2002 e di alcuni decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali: 4 febbraio 2002, 12 marzo 2002, 22 maggio 2002 e 16 luglio 2002.

Prima con d.P.C.M. del 20 dicembre 2002 era stato autorizzato, per il 2003, l'ingresso di 60.000 unità per lavoro stagionale e, successivamente, con d.P.C.M. del 6 giugno 2003 è stata approvata la programmazione transitoria dei flussi di ingresso sempre per il 2003, per 19.500 unità, di cui: 10.000, per motivi di lavoro non stagionale (3.600 per cittadini di Paesi che hanno sottoscritto specifici accordi di cooperazione in materia migratoria[76], 500 dirigenti o personale altamente qualificato); 200 per lavoratori di origine italiana residenti in Argentina; 800 per motivi di lavoro autonomo.

4.2.5 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

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. Allo stato, non si dispone dei dati della spesa del Ministero per tali rilevanti funzioni. Si sottolinea, pertanto, l'esigenza che le note preliminari e le direttive annuali del Ministro rechino l'indicazione della quota di risorse destinata allo specifico settore. Tale individuazione dovrà essere accompagnata dalla previsione degli obiettivi che si intende raggiungere con la stessa.

[75] 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.

[76] 1.000 cittadini albanesi, 600 tunisini, 500 marocchini, 300 egiziani, 200 nigeriani, 200 moldavi, 500 srilankesi e 300 del Bangladesh.

4.3 Risultati di consuntivo.

Il sistema di classificazione del bilancio per funzioni-obiettivo COFOG, adottato per l'esercizio 2002 dalla Ragioneria Generale dello Stato, non individua una specifica funzione per l'immigrazione; non si è ritenuto di procedere all'esame del consuntivo con un diverso schema, elaborato dalla Corte, per garantire uniformità di informazioni. Si deve peraltro sottolineare l'incompletezza dei dati che l'attuale struttura di bilancio per funzioni-obiettivo

La ricostruzione di un quadro attendibile della spesa nel settore dell'immigrazione e dell'asilo potrebbe essere predisposto se si disponesse di una individuazione attenta e dettagliata, in sede di predisposizione delle note preliminare 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.

Ministero dell'interno

(migliaia di euro)

	2002				
Capitolo	Stanziamenti di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	Pagamenti totali	Economie
2351 Servizi di accoglienza alla frontiera	700	518	483	499	0
2352	12	0	0	0	12
2356 (ex 4246) Centri di accoglienza, assistenza stranieri irregolari	46.772	42.431	33.259	45.990	4.341
7352	12.390	12.390	0	0	0

Si segnalano i capitoli 2353 e 2360 che sono destinati ad interventi di accoglienza ed assistenza ai profughi e sfollati.

Capitoli	Stanziamenti di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	Pagamenti totali	Economie
2353	4				
2360	233	10	10	18	

Il Fondo per le politiche migratorie, prima gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze è stato trasferito al Ministero delle attività produttive (capitolo 1891).

Capitoli	Stanziamenti di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	Pagamenti totali	Economie
1891	42.150	39.026	34.179	41.186	3.124

5. Protezione civile.

Come per i precedenti esercizi finanziari, per il 2002 la Corte ha predisposto una rappresentazione della spesa delle amministrazioni centrali in materia, con la ripartizione tra interventi di protezione civile ed interventi per la ricostruzione.

Analogamente ad altri settori di attività, che interessano trasversalmente diverse amministrazioni centrali, anche per la materia in esame non è stato possibile aggregare le spese per funzioni obiettivo, in quanto lo schema costruito dalla Ragioneria Centrale dello Stato risulta insufficiente per informazioni.

Ciò ha indotto a selezionare per le Amministrazioni interessate i capitoli di bilancio di intervento e di investimento, ad eccezione dei Ministeri dell'interno e dell'economia e finanza

per i quali è stato possibile calcolare, seppur approssimativamente, alcune spese di funzionamento.

Le tabelle che seguono indicano i dati di bilancio complessivi e per amministrazione.

(migliaia di euro)

	Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni totali	Economie su competenza
Emergenza e soccorso	3.922	4.542	3.420	119
Ricostruzione	1.661	2.227	1.238	156
Totale	5.583	6.769	4.658	275

(migliaia di euro)

	Residui iniziali	Massa spendibile	Pagato di competenza	Pagato su residui	Pagato totale	Residui totali
Emergenza e soccorso	1.297	5.220	3.231	851	4.082	573
Ricostruzione	1.967	3.627	1.091	1.120	2.211	413
Totale	3.264	8.847	4.322	1.971	6.293	986

Complessivamente, per la protezione civile sono stati allocati 5.583,4 milioni (5.633,3 milioni nel 2001, 4.66,0 milioni del 2000).

(migliaia di euro)

	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Impegni totali	Economie su competenza
Ministero dell'economia	3.641.772	4.558.475	2.955.801	164.552
Ministero dell'interno	1.726.817	1.847.518	1.543.546	107.718
Ministero dell'ambiente	86.639	158.509	64.614	2
Ministero delle infrastrutture	36.512	107.503	29.552	676
Ministero della difesa	1	1	1	0
Ministero delle politiche agricole	80.375	85.683	55.808	2.209
Ministero per i beni culturali	11.321	11.321	9.321	1
Totale	5.583.440	6.769.012	4.658.645	275.157

(migliaia di euro)

	Residui iniziali	Massa spendibile	Pagato di competenza	Pagato su residui	Pagato totale	Residui totali
Ministero dell'economia	1.934.373	5.576.145	2.802.045	1.306.492	4.108.538	675.173
Ministero dell'interno	436.290	2.163.197	1.400.056	259.122	1.659.178	219.042
Ministero dell'ambiente	333.486	420.126	46.218	92.351	138.569	40.420
Ministero delle infrastrutture	307.963	344.475	25.061	75.478	100.539	10.774
Ministero della difesa	8	10	1	0	1	0
Ministero delle politiche agricole	250.753	331.129	39.551	238.096	277.648	38.614
Ministero per i beni culturali	1.289	12.610	9.299	5	9.305	2.021
Totale	3.264.165	8,847.605	4.322.235	1.971.546	6.293.782	986.047

Per l'emergenza ed il soccorso il 54,5% dello stanziamento complessivo è gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze ed il 40,6% dal Ministero dell'interno; per la ricostruzione il 78,1% è gestito interamente dal Ministero dell'economia.

Complessivamente, nell'emergenza e soccorso, la capacità di impegno rispetto alla massa impegnabile è pari al 75,3%; nel settore della ricostruzione l'indice è pari al 55,5 %.

Per il Ministero dell'interno, gli interventi connessi agli eventi sismici di Palermo e del Molise hanno comportato gli oneri maggiori; per quanto concerne il primo, il Comando

provinciale di Palermo ha affrontato, per mezzi, materiali ed attrezzature logistiche, una spesa di circa 1,1 milioni di euro, rimborsata dal Dipartimento della Protezione Civile solo in parte, con il decreto attuativo dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 per il rimborso di circa 780.000 euro.

Per il sisma del Molise, le spese sostenute dai Comandi provinciali, 2,6 milioni di euro (come da consuntivo al 12 novembre 2002), ai quali devono essere aggiunti 5,5 milioni di euro fino al 31 dicembre 2002, non sono stati ancora rimborsati al Ministero[77].

Allegato 1

Il programma è articolato su tre assi prioritari e nove misure, secondo la tabella che segue:

Architettura del PON "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006			
	Denominazione	Obiettivi globale di Asse	Principali soggetti attuatori
Asse I	Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi di comunicazione per la sicurezza	Promuovere il potenziamento e l'adeguamento tecnologico e formativo delle attività a presidio delle libertà economico e civili	
Misura 1.1	Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza		Min. Interno – Dipartimento di P.S. (progetti interforze)
Misura 1.2	Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio		Arma dei Carabinieri; Polizia di Stati; Guardia di Finanza.. Min. del lavoro
Misura 1.3	Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali		Arma dei Carabinieri; Guardia di Fiananza; Corpo Forestale dello Stato; Polizia di Stato; Ministero beni culturali; Ministero dell'Ambiente.
Misura 1.4	Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la giustizia		Min. Giustizia; Min. Interno
Misura 1.5	Risorse umane per la sicurezza		Polizia di Stato; Arma Carabinieri; Guardia di Finanza; Min. Giustizia; Polizia municipale.
Asse II	Promozione e sostegno della legalità	Realizzazione di un efficace sistema di protezione delle frontiere più meridionali dell'Europa; Diffusione della cultura della legalità e del lavoro	
Misura 2.1	Diffusione della legalità		Min. interno; RAI; Min. giustizia; Polizia di Stato; Arma dei Carabinieri; Guardia di finanza; Centri pilota per la legalità.
Misura 2.2	Azioni di sensibilizzazione		Min. interno – Dip. P.S.
Misura 2.3	Risorse umane per la diffusione della legalità		Pres. Consiglio; Min. lavoro; Min. interno; Min. giustizia.
Asse III	Assistenza tecnica		
Misura 3.1	Assistenza tecnica, consulenza, tecnologica e negoziale, valutazione indipendente, attività istruttoria preliminare		Min. interno – Dip. P.S.

[77] Non risultano ancora emanati i decreti attuativi dell'ordinanza n. 3253, che prevedeva (art. 9, comma 2) lo stanziamento di fondi ai Comandi provinciali di Campobasso****, per una prevista spesa di 50 milioni di euro a favore del Fondo di protezione civile (art. 16), e dell'ordinanza n. 3260 che autorizzava il personale dei C.A.P.I. (Centri Assistenziali di Pronto Intervento) all'effettuazione di lavoro straordinario, rinviando alla copertura finanziaria prevista dall'art. 16 dell'ordinanza n. 3253.

Allegato 2

Sinteticamente, si indicano le operazioni di monitoraggio e le diverse fasi di rilevazione dei dati degli interventi FESR.

Soggetto	Attività	Input	Output
Impresa appaltatrice	fornisce il cronoprogramma dei lavori; invia al responsabile di progetto gli stati di attuazione dei progetti; fornisce la documentazione di chiusura dei lavori.		Dati di attuazione lavori
Beneficiario finale – Responsabile del progetto	raccoglie i dati inerenti il progetto; compila la scheda di progetto che viene inviata al responsabile;	Dati di attuazione	Scheda di monitoraggio di progetto
Responsabile di Misura	aggrega i dati a livello di Misura; compila ed invia la scheda di Misura all'Unità di monitoraggio	Schede di monitoraggio di progetto e di Misura	Scheda di monitoraggio e di misura
Unità di monitoraggio	valida i dati di monitoraggio; aggrega i dati per Asse ed alimenta il sistema informativo; elabora i report	Schede di monitoraggio, progetto e Misura	Dati distema informativo; rapporti di monitoraggio e di esecuzione
Ministero dell'interno – Dip. P.S.	invia i dati di monitoraggio al Ministero dell'economia; presenta i rapporti al Comitato di sorveglianza	Dati del sistema informativo; rapporti di monitoraggio ed annuali di esecuzione	

Gli interventi FSE hanno un analogo sistema di monitoraggio; gli enti di formazione e le imprese appaltatrici devono trasmettere ai soggetti responsabili del progetto i dati informativi; i responsabili a loro volta inviano le schede di progetto ai responsabili di misura, che pervengono alle unità di monitoraggio.

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; 2.3 Il Sistema informativo.*
3. Analisi finanziaria e profili di *auditing finanziario-contabile*: *3.1 Impatto del DL n. 194/2002, convertito con la legge n. 246/2002-profili di auditing finanziario-contabile; 3.2 Analisi per funzioni-obiettivo; 3.3 Analisi per centri di responsabilità; 3.4 Analisi per categorie economiche; 3.5 La contabilità analitica per centri di costo; 3.6 La ristrutturazione dei Centri di responsabilità.*
4. Aspetti di particolare rilievo: *4.1 Missioni internazionali di particolare rilievo; 4.2 Agenzia Industrie-Difesa; 4.3 Dismissioni beni immobili della Difesa.*
5. Attività contrattuale: *5.1 Analisi dell'attività contrattuale della difesa; 5.2 Programmi internazionali; 5.3 L'esternalizzazione dei servizi; 5.4 Le Convenzioni Consip; 5.5 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.*

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collabora zione all'opera del Ministro	128.340	126.883	*0*	118.255	118.255	120.031	6.412	10.248
8. Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari	34.944	35.170	*0*	31.038	30.991	31.272	2.276	3.912
10. Armamenti navali	919.387	929.481	*527.301*	868.239	859.511	755.781	1.038.011	112.824
11. Armamenti aeronautici	1.929.884	1.996.599	*1.210.763*	1.789.368	1.616.028	1.839.978	1.589.518	205.754
12. Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate	484.062	433.039	*63.433*	386.355	376.796	352.743	716.850	113.157
15. Lavori e demanio	504.014	521.259	*215.081*	429.553	370.943	363.057	553.850	92.280
16. Sanità militare	65.184	70.683	*0*	55.199	55.199	52.565	32.408	11.854
21. Onoranze ai caduti in guerra	9.662	9.724	*0*	7.448	7.418	7.484	2.531	2.437
22. Bilancio e affari finanziari	128.588	128.613	*0*	123.338	123.338	127.766	5.031	5.351
23. Arma dei Carabinieri	4.561.895	4.577.743	*0*	4.482.994	4.431.119	4.450.465	350.330	86.358
24. Personale militare	7.523.725	7.546.150	*0*	7.462.943	7.462.931	7.491.504	13.399	69.951
25. Personale civile	981.270	991.846	*0*	952.807	904.560	925.638	58.671	29.630
26. Armamenti terrestri	772.087	730.810	*235.444*	703.021	620.003	505.830	1.466.473	113.424
27. Commissariato e servizi generali	1.009.943	1.051.145	*0*	863.596	863.531	943.466	325.934	160.490
28. Esercito italiano	599.225	598.163	*0*	510.345	504.610	420.075	305.233	92.263
29. Marina militare	445.258	448.247	*0*	386.397	385.215	375.637	204.030	63.556
30. Aeronautica militare	770.946	719.419	*0*	641.867	640.672	582.793	626.272	254.204
31. Gestione degli enti dell'area tecnico-industriale	57.429	64.173	*13.946*	56.954	48.289	52.954	11.995	499
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**20.925.842**	**20.979.148**	**2.265.968**	**19.869.717**	**19.419.409**	**19.399.038**	**7.309.223**	**1.428.191**

Sintesi e conclusioni.

L'Amministrazione della Difesa attraversa una fase di grande importanza, sia sotto il profilo dell'impegno sempre più rilevante nelle operazioni internazionali, sia sotto quello della sua organizzazione.

Si tratta di due profili strettamente connessi in quanto la scelta di elevare la capacità professionale dell'area tecnico-operativa, con la creazione della *forza professionale*[1] e la conseguente *sospensione della leva*, riverbera i suoi effetti su tutta la struttura organizzativa della Difesa.

Da un lato, mostra un'accelerazione il processo di *esternalizzazione* per l'acquisizione dei servizi necessari in un contesto di forte riduzione delle risorse umane, con un impegno, in particolare del Segretariato generale, a razionalizzare l'utilizzazione di queste al fine di indirizzarle a compiti strettamente connessi alle funzioni operative.

E' importante, in questo contesto, sottolineare come il sistema di razionalizzazione delle acquisizioni di beni e servizi, come il ricorso alle *gare Consip*, sia considerata un'opportunità per rendere uniformi su tutto il territorio nazionale le procedure per l'acquisizione di beni e

[1] Prevista dalla legge 14 novembre 2000, n. 331 e dal d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215.

servizi con una positiva ricaduta sulla gestione della spesa periferica, sulla quale la Corte ha posto l'accento in questa sede e che ha costituito un aspetto fondamentale delle direttive del Ministro per l'attuale esercizio finanziario.

Dall'altro lato, una volta consolidata la struttura dei Vertici[2], l'attivazione del Servizio di controllo interno "strategico" ha messo in moto, in collaborazione con lo Stato maggiore Difesa e gli Stati maggiori di *Forza armata*, il Segretariato generale e la Direzione centrale di bilancio, una ricognizione delle problematiche gestionali, in molti casi oggetto di specifiche analisi della Corte, che ha portato su di un terreno comune le componenti della Difesa.

Tale attività ha avuto riflessi importanti sulla predisposizione della "Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione 2003" e sul processo di individuazione di appositi "indicatori" in grado di intercettare le *criticità* gestionali dell'Amministrazione.

Un risultato, ormai tangibile[3], da evidenziare è la ristrutturazione dei *Centri di responsabilità* per l'esercizio finanziario 2004 realizzata da un apposito Gruppo di Lavoro, istituito presso lo Stato Maggiore Difesa.

Va sottolineato come l'esigenza di dotare l'Amministrazione, cosa comune a tutto il sistema amministrativo nazionale, di una *contabilità analitica per centri di costo* - la cui elaborazione è stata curata, in particolare, dalla Direzione centrale del bilancio - anche in seguito alle osservazioni della Corte, abbia determinato, a causa della precedente identificazione dei *C.d.R.* con i *Centri di costo*, un processo di verifica della struttura dei *Centri di responsabilità* che prevede una concentrazione sul *Segretario generale* della decisionalità sulla spesa dell'area tecnico-amministrativa e la maggiore responsabilizzazione dei *C.d.R.* di Forza Armata.

Per quanto non vi siano state particolari modifiche sull'organizzazione strutturale della Difesa, nel corso del 2002, mentre viene attuata la graduale riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri[4], si rinvengono elementi significativi della razionalizzazione amministrativa in atto, che era stata segnalata nella precedente relazione, nonché un'attenzione particolare alla realizzazione di un sistema informatico in grado di gestire, in tempi reali le informazioni sui movimenti finanziari, per correlarle alle attività svolte e trarne valutazioni in termini di costi. Al riguardo, non ancora vi sono significative implementazioni idonee ad intercettare la *spesa periferica*, aspetto sul quale la Corte si è spesso soffermata.

Detta razionalizzazione investe tutto il circuito programmatorio, come viene approfondito nella relazione, e tale aspetto è di rilievo non solo per il contesto delineato ma anche per l'impatto del decreto legge n. 194/2002 (convertito con la legge n. 246/2002) e del dm n. 29/11/2002 con il quale sono stati definiti i *tagli* di spesa sia in termini di competenza che di cassa.

Come viene specificato in relazione, le peculiari caratteristiche del bilancio della Difesa, unitamente alla grande rilevanza dei programmi pluriennali d'armamento ed a procedure che

---

[2] In ultimo, con 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. 556/99.

[3] Il Comitato dei Capi di stato maggiore si è già espresso positivamente il 27 marzo 2003 ed il Ministro ha successivamente approvato il documento.

[4] Nel mese di settembre 2002 è stata avviata una manovra di adeguamento della forza organica delle 3.797 Stazioni distaccate (*non in sede di Commissariato di PS*) alle reali esigenze.

L'intera manovra si inserisce nella strategia dell'Arma finalizzata a potenziare il dispositivo territoriale fuori dai capoluoghi e implica un onere organico complessivo di 1.660 unità che impone un'attuazione graduale in più fasi (avvio nell'anno in corso e completamento entro il 1^ semestre 2005), con adozione dei provvedimenti in ragione della diversa incidenza operativa sul territorio e, soprattutto, della disponibilità di risorse.

Le finalità del progetto consentirebbero, inoltre, di rivedere la classificazione delle Stazioni in fasce (ora legate all'orario di apertura al pubblico) per adottare un modello flessibile che privilegi ed aumenti la proiezione esterna e riconosca l'autonomia dei Comandanti periferici a determinare l'orario di apertura in modo più aderente alle esigenze locali.

prevedono tendenzialmente l'impegno alla fine dell'esercizio, hanno reso particolarmente penalizzanti gli effetti, in particolare, del provvedimento applicativo citato.

Va considerato che detti effetti sono avvertibili anche sulla programmazione 2003, come viene evidenziato nelle direttive del Ministro.

Per quanto attiene ai risultati finanziari, va, innanzitutto, accennato alla maggiore difficoltà di lettura del rendiconto per *FOB* in seguito all'adozione della configurazione delle *funzioni-obiettivo* del Ministero dell'Economia e delle Finanze al posto di quella *originale* della Corte, a causa di una diversa attribuzione delle spese, a grandi aggregati, non sempre in linea con la classificazione COFOG.

Tenuto conto delle problematiche gestionali innescate dal decreto *taglia-spese*, tali risultati che indicano un incremento della massa-residui, peraltro limitato, nell'ordine dell'1,4% (7,31 miliardi di euro al 31 dicembre rispetto ad 7,21 miliardi di euro al 1° gennaio 2002) - dovuto soprattutto alla categoria "Investimenti fissi lordi...." nel Titolo II Conto capitale nella quale sono ricompresi gli investimenti non di parte corrente e le spese per la ricerca non legate ai programmi d'armamento - possono considerarsi positivi.

Per quanto riguarda le Direzioni d'armamento, va segnalato, in particolare, il risultato del C.d.R. "Armamenti Aeronautici" che vede ridotta la massa-residui del 7,2% (1,59 miliardi di euro rispetto ad 1,70 miliardi di euro), con pagamenti totali corrispondenti al 92% delle autorizzazioni di cassa (1,84 miliardi di euro su 2,00 miliardi di euro).

In considerazione dei problemi finanziari dovuti ai *tagli*, ai quali si è accennato, tale andamento mostra un affinamento nella gestione di programmi, ulteriormente evoluto, rispetto al recente passato.

Un livello ancor più elevato di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (4,45 miliardi di euro su 4,58 miliardi di euro) è quello mostrato dall'Arma dei carabinieri, che raggiunge il 97%.

I residui, per quanto in aumento, si attestano al 7,17% della massa spendibile (0,35 miliardi di euro su 4,89 miliardi di euro) e quindi si mantengono in limiti piuttosto contenuti.

Anche in questo caso va sottolineato il *trend* positivo di questo *C.d.R.*, sul quale vanno gradualmente ad incidere i provvedimenti di riorganizzazione in atto, dopo il riconoscimento del rango di quarta forza armata.

L'attività contrattuale della Difesa sta vivendo significativi mutamenti per l'accelerazione del processo di "esternalizzazione" che ormai investe molti settori.

Le gare Consip, come si è detto, giocano un ruolo notevole e da esse si attendono risparmi *a cascata*, per tutta la Difesa, anche sotto il profilo della allocazione alternativa delle risorse umane, finora impegnate nelle operazioni connesse all'affidamento di beni e servizi.

Le trattative private, che sono alla particolare attenzione del legislatore e della Corte dei conti (art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289-Finanziaria 2003 e deliberazione delle Sezioni riunite n. 7/2003) hanno raggiunto il livello complessivo di 1,37 miliardi di euro, con valori particolarmente significativi anche nei singoli contratti (il più elevato ha raggiunto 180 miliardi di euro).

L'*Agenzia Industrie-Difesa* sembra aver superato la fase di avvio e mostra, dal consuntivo 2002, risultati di un certo rilievo, considerate le difficoltà non solamente iniziali ma ancora perduranti, per il ripristino di un'economicità di gestione degli enti e stabilimenti presi in carico dall'Agenzia, legate alla competitività dei prodotti industriali sul mercato ed al peso del personale, ritenuto in esubero rispetto alle esigenze ed oggetto di una difficile (segnata anche da specifico contenzioso) operazione di *outplacement*.

I dati relativi alla gestione dei primi sei stabilimenti conferiti e la Direzione generale, indicano il progressivo avvicinamento dei valori di produzione a consuntivo rispetto a quelli preventivati, cosa questa che ha determinato una diminuzione del *contributo in conto esercizio* assegnato dall'Amministrazione, che è stato di 17,19 miliardi di euro in sede di consuntivo rispetto ad 19,93 miliardi di euro di preventivo con un *miglioramento di risultato* del 14%.

Il quadro complessivo mostra dunque un'Amministrazione che sta portando avanti un processo di razionalizzazione, orientato alla prevalenza delle dinamiche funzionali in un contesto che risente di un apparato molto complesso, nel quale la suddivisione nelle due aree "tecnico-amministrativa" e "tecnico-operativa" gioca un ruolo fondamentale.

La ricognizione delle funzioni e l'esigenza di porre in evidenza i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi assegnati impongono un diverso approccio, anche in un Amministrazione fortemente e naturalmente connotata da un'organizzazione gerarchica.

Del resto, la prospettiva è quella di un assetto sempre più snello e professionalizzato, indirizzato alle funzioni istituzionali in un contesto internazionale e che tende quindi, oltre che per le scelte strategiche, anche per le esigenze dettate dalle sempre minori risorse umane disponibili, a concentrarsi sulle missioni fondamentali non trascurando aspetti industriali di grande rilievo come, da un lato, la partecipazione dell'industria italiana ai programmi internazionali (con assicurazione dei "ritorni industriali" per il *Sistema Paese*) e, dall'altro, il recupero della competitività economica degli enti e stabilimenti della Difesa, nell'ambito dell'Agenzia *Industrie-Difesa*.

1. Direttive e programmi.

1.1 La nota preliminare.

La nota preliminare, della quale costituisce naturale evoluzione la "Nota aggiuntiva", documento peculiare del Ministero della difesa, ha assunto, negli ultimi esercizi, particolari consistenza ed approfondimento e presenta, per il 2003, contenuti critici sulle assegnazioni di bilancio ottenute, ritenute non in linea con le esigenze dell'Amministrazione.

L'Amministrazione pone, infatti l'accento sulla rilevanza che il fattore "sicurezza" assume in un contesto *allargato* conseguente all'ingresso di nuovi Paesi nell'Unione Europea ed alla rimodulazione della struttura dell'Alleanza Atlantica, laddove i *poli* interessati dall'azione comune sono molteplici e la garanzia della sicurezza assume maggior rilievo.

Viene quindi sottolineato come non possa prescindersi dall'adeguamento della professionalità delle Forze armate per renderle idonee al sostegno dinamico dell'azione della Comunità internazionale.

L'obiettivo strategico principale rimane dunque quello di partecipare in modo adeguato al processo di *europeizzazione* delle Forze armate nazionali ed al contesto complessivo di cooperazione internazionale.

A tal fine, viene proseguita l'opera di riorganizzazione delle Forze armate.

In quest'ottica, viene sottolineato come il bilancio 2003 costituisca un'inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti, in considerazione dell'obiettivo perseguito di portare la spesa per la Difesa all'1,5% del PIL.

Gli stanziamenti di competenza ammontano ad 19.614,8 milioni di euro rispetto ai 19.025,1 del 2002.

L'apparente conferma del livello delle risorse assegnate alla Difesa non è tale nel confronto con il PIL: tale rapporto è di grande importanza in quanto costituisce l'indicatore utilizzato nelle comparazioni a livello internazionale per stimare il rilievo attribuito al *Sistema Difesa*.

Nel bilancio 2003 viene infatti raggiunto complessivamente il livello dell'1,48%, in peggioramento rispetto all'1,504% del 2002.

Se poi l'attenzione viene focalizzata sulla *Funzione Difesa*, il livello dell'1,058% sul PIL, allontana l'Italia dai principali Partners europei (la Francia e la Gran Bretagna raggiungono, rispettivamente, l'1,7% ed il 2,4% del PIL nazionale).

(milioni di euro)

Esercizio	*2002*	*2003*
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.665,6	14.027,1
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	4.263,7	4.564,6
Funzioni Esterne	216,9	252,2
Pensioni Provvisorie	879,0	770,9
Totale	**19.025,1**	**19.614,8**

Tali dati indicano un incremento decisamente inferiore degli stanziamenti 2003 rispetto a quelli del 2002 (l'incremento è del 3,1% rispetto al 6,04% rilevato nel rapporto 2002/2001).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 2,64%, per l'Arma dei Carabinieri del 7,06%, mentre per le Pensioni provvisorie continua a registrarsi una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, del 12,03%, analoga a quella rilevata nella passata relazione, dovuta all'elevazione del limite di permanenza in servizio, a sua volta collegato all'accesso all'*ausiliaria*.

Un elemento caratteristico della spesa per la Difesa è quello del consistente aumento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli iniziali. Al riguardo va detto che, mentre il dato del rendiconto 2001, con € 19.631,56 milioni indicava un incremento del 3,19%, corrispondente a meno della metà di quello afferente all'esercizio 2000, nel 2002 gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto 20.925,84 milioni di euro, con un incremento del 6,59% rispetto al 2001, recuperando, dunque, il livello incrementale preesistente.

In tale contesto va tenuto conto dell'incidenza delle spesa per le missioni internazionali.

Al momento della predisposizione della *nota preliminare*, dunque, anche a prescindere dalla percezione degli effetti delle disposizioni contenute nel DL n. 6/9/2002, n. 194, convertito con la legge 31/10/2002, n. 246 (nota come "tagliaspese"), l'Amministrazione era ben consapevole delle limitazioni di bilancio, e della circostanza che l'incremento degli stanziamenti iniziali 2003 è destinato per 585 milioni di euro su 590 milioni di euro ai rinnovi contrattuali gestiti nel nuovo contesto delle Forze armate professionali, tanto da esprimere valutazioni fortemente critiche sulle risorse a disposizione, tali da alterare il circuito programmatorio.

Pertanto, gli obiettivi contenuti nella *nota preliminare*, sia pure nel quadro precedentemente delineato, vengono ridimensionati, escludendo l'avvio di nuovi Programmi nel settore Investimenti, per poter sviluppare quelli improcrastinabili e rinunciando ad assicurare al settore Funzionamento le risorse pur necessarie ad elevare il livello di efficienza.

Nel quadro di una politica di bilancio restrittiva, l'obiettivo fondamentale è dunque quello di migliorare la gestione e la funzionalità delle risorse disponibili, in un contesto che tende a modulare strutture di comando più semplici e snelle, attraverso la soppressione e/o il ridimensionamento di comandi, organi centrali ed enti territoriali.

Per quanto attiene alla struttura di bilancio, al momento viene mantenuta la precedente organizzazione dei *Centri di responsabilità*, per la gran parte collocati nell'area tecnico-amministrativa, in quanto, dopo l'eliminazione dei *C.d.R.* relativi agli Ispettorati logistici, l'area tecnico-operativa è rappresentata dai *C.d.R.* di *forza armata*.

Per il bilancio di previsione per l'esercizio 2004 è stata operata una profonda revisione dei *Centri di responsabilità* della Difesa che è strettamente connessa allo sviluppo del sistema di *contabilità analitica per centri di costo*, del quale si è trattato nella passata relazione e nel quale trovano rispondenza le analisi effettuate dalla Corte.

Ambedue gli argomenti sono oggetto di specifica attenzione nella presente relazione, così come quello dell'*Agenzia Industrie-difesa* il quale ultimo costituisce un contesto di *alta sensibilità*, anche per le sue ricadute sociali, nel Sistema difesa.

1.2 Le direttive del Ministro.

Nell'esercizio 2003, Il Ministero della Difesa ha elaborato, per la prima volta una Direttiva generale del Ministro *sull'attività amministrativa e sulla gestione*, nel quadro disegnato dall'art. 8 del d.lgs. 286/1999 e quindi avvalendosi del Servizio di controllo interno (controllo strategico) di recente istituzione.

Tale atto, che si conforma alle *linee-guida* contenute nella Direttiva generale del Presidente del consiglio dei ministri dell'11 novembre 2002, viene definito il *documento base per garantire la "coerenza esterna" tra la programmazione dell'attività amministrativa e gestionale della Difesa e gli indirizzi voluti dal Governo, contenuti nel Dpef, nonché la "coerenza interna" tra le priorità politiche della Difesa e gli obiettivi strategici ed operativi individuati rispettivamente dai vertici dell'area tecnico-operativa e tecnico-amministrativa.*

Viene dato, in tale contesto, impulso alla costruzione di un sistema di controllo di gestione che viene coordinato dal *Controllo strategico*, il SECIN Difesa, pur rimanendo, secondo i dettami del d.lgs. n. 286/1999, distinto da questo.

La *Direttiva* costruisce quindi un sistema di *obiettivi strategici* ed *obiettivi operativi* attraverso un processo di individuazione di *inputs* e di *autoresponsabilizzazione*, a monte, che dovrebbe consentire, a valle, di intercettare i risultati ottenuti e di trarre dalle valutazioni proprie del controllo di gestione gli elementi che potranno essere utilizzati anche in sede di valutazione dei dirigenti oltre che in quella di predisposizione della nuova Direttiva.

Fermo restando che dei profili indicati si parla più diffusamente, nella presente relazione, nella parte dedicata al *Controllo interno*, è importante sottolineare come venga dato impulso alla elaborazione di un sistema di indicatori sia di *realizzazione*, tipici degli obiettivi operativi, sia di *risultato* e di *impatto*, secondo le linee-guida recate dalla citata Direttiva del Presidente del consiglio dei ministri.

La Direttiva in argomento, quindi, non va a intaccare o sminuire la tradizionale "Programmazione tecnico-finanziaria", approvata con il decreto del Ministro di inizio esercizio che ha costituito finora l'unica direttiva programmatica per l'azione amministrativa (oltre alla valenza programmatica della *Nota preliminare* e della *Nota aggiuntiva*), ma crea un ambiente diretto ad assicurare, come si è detto, sia la *coerenza interna* ed *esterna* della programmazione della Difesa, sia un processo di monitoraggio dell'attività amministrativa tale da consentire anche la valutazione dei dirigenti.

A tal fine la Direttiva è molto stringata nella sua parte discorsiva e si sviluppa in una serie di schede che individuano gli obiettivi, proprio attraverso il processo di *autoresponsabilizzazione* dei dirigenti.

Un obiettivo strategico primario è quello della promozione e dello sviluppo di una *cultura della difesa nazionale* in un'ottica della *sicurezza* resa necessariamente più ampia dalla *minaccia terroristica*.

Di grande rilievo e legata a tale obiettivo è l'accelerazione del processo di attuazione di un nuovo modello di difesa imperniato su di un concetto di "professionismo militare" ed orientato, quindi ad anticipare la sospensione della leva ed a realizzare, entro la fine della legislatura, il progetto di forze armate interamente professionali.

Sotto il profilo organizzativo, la razionalizzazione delle risorse umane impone una riorganizzazione che rimoduli i reparti operativi in dimensioni più contenute, privilegiando una maggiore agibilità, flessibilità, prontezza ed efficacia.

In tale contesto, viene data grande importanza all'utilizzazione di tecnologie avanzate, ma anche di strumenti di cooperazione in campo europeo (peraltro già da tempo utilizzati: si pensi ai M.O.U.- Memorandum of understanding per i programmi multilaterali di armamento).

Ai *Centri di responsabilità* vengono poi assegnati specifici obiettivi strategici i quali, peraltro, hanno carattere generale (ad esempio: allo Stato Maggiore Difesa l'*ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare interforze*).

E' in tale quadro "di coerenza interna" che trova la sua espressione la programmazione "tecnico-finanziaria" che, in primo luogo, indica gli obiettivi e gli indirizzi programmatici e, poi, realizza l'abbinamento tra le risorse assegnate dallo stato di previsione della Difesa ed i programmi di spesa.

L'evoluzione strutturale della Difesa continua ad essere un punto fermo nella programmazione del Ministero e tale processo continua ad essere realizzato con gradualità.

Il primo profilo di rilievo è, anche per il 2003, quello della forte diminuzione del personale militare di 37.950 unità (di molto superiori alle 12.000 unità programmate nel 2002), ottenuta soprattutto attraverso la riduzione di 46.382 unità di personale di leva, mentre è previsto un incremento di 9.587 unità dei volontari di truppa.

Per il 2002 era previsto un dimensionamento della forza complessiva in 249.800 unità (di cui 152.800 per l'Esercito, 49.700 per la Marina e 57.300 per l'Aeronautica. Nel corso del 2003, la forza complessiva dovrebbe raggiungere 211.930 unità di cui 124.940 per l'Esercito, 37.300 per la Marina e 49.690 per l'Aeronautica.

Viene ulteriormente perseguito il programma di adeguamento tecnologico e miglioramento qualitativo dello strumento militare.

Come rilevato in passato, anche gli obiettivi indicati per il 2003 corrispondono a quelli individuati per l'esercizio precedente, 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. 25/1997) e nella progettazione unitaria dello strumento militare sia per le componenti *terrestre*, *marittima* ed *aerea*. impegnate 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.

Per l'Arma dei carabinieri è di particolare rilievo l'ammodernamento informatico e tecnologico che è finalizzato, in particolare, all'automazione delle Centrali operative ad alla loro interconnessione anche con quelle delle Forze di polizia.

Si tratta di obiettivi *tendenziali* che vanno perseguiti con continuità nella ricerca della migliore combinazione delle risorse disponibili.

Ferma restando la limitatezza delle risorse in bilancio, tali da ridimensionare l'evoluzione dei programmi, l'assetto programmatorio è sostanzialmente analogo a quello degli ultimi esercizi, con limitate modifiche ai programmi in atto[5] (già inseriti nella programmazione 2002).

Un imperativo categorico è quello del contenimento delle spese non ritenute direttamente collegate all'operatività dello Strumento militare.

Del resto, sui programmi d'armamento si ripercuotono in maniera sensibile gli effetti del DL 6/9/2002, n. 194, convertito con la legge 31/10/2002, n. 246, sia per la limitazione dei residui di stanziamento, sia per l'impossibilità di conservarli oltre, in un primo tempo, un biennio e, successivamente, per l'esercizio successivo, sia per la *filiera* procedimentale che tende a concludersi in prossimità della fine dell'esercizio.

Su tali aspetti che incidono in termini significativi sul rendiconto 2002, ci si sofferma in

---

[5] Rispetto all'esercizio 2002, si segnala, per la *componente terrestre*: il CRESO NATO 1, relativo all'acquisizione di 4 sistemi radar eliportati, lo sviluppo di sistema di comando, controllo e navigazione SI.C.CO.NA, per veicoli da combattimento; per la *componente marittima*: l'acquisizione della nuova portaerei Andrea Doria e per la *componente aerea*: la prosecuzione della fase di sviluppo, industrializzazione, produzione e supporto logistico del programma EUROFIGHTER 2000, giunto ad una fase di maturazione con la costruzione dei primi velivoli.

altra parte della relazione.

Infine, perciò che attiene all'area *tecnico-amministrativa*, va sottolineata la priorità assegnata alla riorganizzazione della funzione amministrativa, tale da consentire al Segretario generale - Direttore nazionale per gli armamenti, di svolgere in pieno il proprio ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento su tutti i responsabili dell'area tecnico-amministrativa dipendenti, ed a quella relativa all'attuazione del sistema di valutazione e controllo dell'azione amministrativa previsto dal d.lgs. n. 286/1999, che vede il Servizio di controllo interno in funzione di supporto all'attività di direzione politica e di indirizzo, attraverso l'adeguamento delle proprie strutture da parte dei Direttori generali e centrali al fine di soddisfare le esigenze connesse al controllo strategico ed al controllo di gestione nei confronti delle rispettive unità dirigenziali, al fine di permetterne la valutazione dei risultati sotto il profilo dell'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione svolta.

Per quanto attiene alla creazione della *Forza professionale*, ed alle conseguenze che la medesima comporta, 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 concerne l'"Agenzia Industrie Difesa", i cui rapporti con l'Amministrazione della Difesa vengono ora regolati dalla convenzione triennale 2003-2005 e della quale si tratta specificamente nella presente relazione.

In conclusione, il vero *quid novi* della programmazione della Difesa risiede nell'attenzione che viene ora data al controllo strategico ed al controllo di gestione, che dovrebbe dare i suoi frutti anche nello specifico contesto della *spesa decentrata*.

Va detto, in proposito che le scelte operate nell'azione di indirizzo-politico costituiscono un diretto *feed-back* della Relazione della Corte sul rendiconto 2001.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

L'organizzazione del Ministero della difesa non ha conosciuto particolari modificazioni nel corso del 2002, ma, certamente, ha visto maturare alcuni profili organizzativi che, in qualche misura, mettono in discussione l'intera struttura, nell'ottica dinamica, quale si è cercato di disegnare nella passata relazione.

Il mutato contesto, dovuto alla *sospensione della leva* in coerenza con la creazione della *Forza professionale*[6], ha comportato un'analisi approfondita delle opzioni adeguate a soddisfare le esigenze dell'amministrazione.

In questo ambito ha giocato un ruolo rilevante il processo di *esternalizzazione*, sul quale ci si è soffermati in occasione dell'esame del rendiconto 2001 e sul quale si svolgono alcune considerazioni nella presente relazione.

Ma è di particolare interesse la constatazione che stia evolvendo un diverso approccio all'organizzazione complessiva della Difesa, partendo dall'esigenza di dotarsi di una *contabilità analitica per centri di costo* e pervenendo alla decisione, ormai statuita dal Comitato dei Capi di Stato Maggiore (in data 27 marzo 2003) ed approvato dal Ministro, di ristrutturare i *Centri di responsabilità*.

[6] Che trova la sua disciplina nel d. lgs.215 dell'8 maggio 2001.

Per quanto, dunque, non siano ancora in atto modificazioni *strutturali*, legati all'art. 5 della legge 6 luglio 2002, n. 137 - "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 dell'8 luglio 2002[7], la nuova struttura dei *Centri di responsabilità*, oggetto di specifica trattazione nella presente relazione, che sarà operativa con il bilancio di previsione 2004, concentra in capo al Segretario generale della Difesa la decisionalità dell'area *tecnico-amministrativa* ed evidenzia la rilevanza quali *Centri di responsabilità*, degli *Stati Maggiori di Forza Armata* che vanno ad acquisire le UPB che attengono alla retribuzione delle Forze armate (per le unità che non sono assegnate ad altri *Centri di responsabilità*), nonché alla sanità in genere ed alla quota-parte delle spese per viveri, vestiario, equipaggiamento e casermaggio che già attualmente sono decentrate dalla Direzione generale per i Servizi di Commissariato ad Enti e Reparti di Forza Armata.

E' interessante constatare come l'organizzazione amministrativa sia sempre più legata a quella del bilancio, come da tempo auspicato dalla Corte, ed è quindi evidente l'impatto che l'innovazione, di cui si è detto, avrà, in termini sostanziali, sulla struttura ordinativa dell'Amministrazione, in coerenza con il *Sistema* costituito dalla legge n. 25/1997 sulla "Riforma dei Vertici", dal d.P.R. del 25 ottobre 1999, n. 556, con il quale è stato approvato il relativo Regolamento, nonché dai decreti legislativi di riordino[8].

Un primo elemento al riguardo è la ventilata ristrutturazione della Direzione generale di Commissariato-Commiservizi, che vedrebbe lo scorporo della componente di Commissariato, le cui competenze, come si evince dalla specifica trattazione nella parte della relazione dedicata all'*attività contrattuale*, hanno subito una riduzione in seguito all'attivazione dell' *e-procurement* e potrebbero essere attribuite alle singole *Forze Armate*[9].

---

[7] ART.5. *(Delega per l'aggiornamento dell'organizzazione delle strutture e dei comandi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa in seguito all'istituzione del servizio militare volontario).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti legislativi 16 luglio 1997, n. 264, 16 luglio 1997, n. 265, 28 novembre 1997, n. 459, e 28 novembre 1997, n. 464, e successive modificazioni, anche al fine di adeguarne le previsioni alle riduzioni organiche previste dalla legge 14 novembre 2000, n. 331, e dal decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215.

2. Nell'attuazione della delega di cui al comma 1 il Governo riorganizza, anche mediante soppressione, accorpamento, razionalizzazione ovvero ridefinizione dei compiti anche in chiave interforze, le strutture e i comandi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa, adeguandone l'assetto alla riconfigurazione delle Forze armate, favorendo l'ottimizzazione delle risorse ed assicurando, altresí, il rispetto di quanto previsto dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25.

3. Il Governo trasmette alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, al fine di acquisire il parere delle competenti Commissioni permanenti, che si esprimono entro sessanta giorni dalla data di trasmissione.

4. Il Governo è altresí autorizzato, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad apportare al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1999, n. 556, le modifiche necessarie al fine di adeguarlo a quanto previsto dal presente articolo.

[8] In particolare, per l'Arma dei Carabinieri: 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.

[9] Queste valutazioni emergono sia dalla Relazione sull'attività di monitoraggio sulla Direttiva 2002, elaborata dal SECIN, sia dallo studio sulla ristrutturazione dei Centri di responsabilità, licenziato dall'apposito Gruppo di Lavoro Interforze ed approvato, come citato, dal Comitato dei Capi di Stato maggiore e dal Ministro.

2.2 Controllo interno.

Il Servizio di controllo interno, nella nuova configurazione prevista dal d.lgs. 286/1999 e, quindi come *controllo strategico*[10], 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 molto recente, essendo stato costituito con il dm del 28 novembre 2001[11].

Nella passata relazione si era detto dell'impegno del Servizio in un'attività di monitoraggio, supportata da un programma informatico di controllo di gestione, che puntava molto su di un processo di responsabilizzazione delle strutture dell'Amministrazione, chiamate ad interagire con una banca-dati in formazione, 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.

Il SECIN Difesa, nella sua "relazione di monitoraggio degli obiettivi strategici per l'esercizio finanziario 2002", ha posto in rilievo l'esigenza, riscontrata, di adeguare le "Procedure interne di formazione del bilancio della Difesa ed il suo esercizio", dovendosi operare una vera e propria "reingegnerizzazione" delle linee gerarchiche ed organizzative, le cui linee sono state approvate dal Ministro il 13 gennaio 2003.

Va, oltretutto, considerato che non avevano ancora trovato piena attuazione alcune disposizioni contenute nel regolamento attuativo della "Riforma dei Vertici" la legge n. 25/1997. In proposito lo Stato Maggiore Difesa, come rileva il SECIN, ha, di recente avocato a sé, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h del d.P.R. 25/10/1999, n. 556, il controllo operativo dei fondi relativi agli investimenti, a partire dall'esercizio finanziario 2004, mentre l'impiego operativo dei medesimi continua ad essere delegato agli Stati Maggiori di Forza armata ed al Segretario generale.

Altro aspetto di rilievo è l'applicazione della classificazione COFOG nella ridefinizione delle *Funzioni-obiettivo* in conseguenza della ristrutturazione delle Forze armate e dell'area amministrativa. Tale esercizio, portato avanti da un Gruppo di lavoro, istituito dallo Stato Maggiore Difesa, ha rappresentato, secondo la relazione del Controllo interno, una proficua sinergia tra i soggetti interessati, i vertici delle due Aree affiancati dallo stesso Controllo interno, ed ha avuto effetti sulla pianificazione degli obiettivi strategici ed operativi e dei programmi d'azione per l'esercizio 2003.

Importante è l'attività posta in essere per la realizzazione di un sistema di *indicatori oggettivi* ai quali non è stata richiesta l'esaustività della valutazione conseguente, ma che presentano la caratteristica della neutralità:

- ✓ ***di gestione,*** *per fornire indicazioni di dettaglio sull'attività dei singoli C.d.R.;*

---

[10] 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.

[11] L'Amministrazione della difesa si era venuta a trovare in una particolare situazione, avendo emanato con il dm 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. 286/1999, emanato il 30 luglio 1999.

Veniva dunque segnalato dalla Corte, nella passata relazione, il problema, nel nuovo quadro disegnato dal d.lgs. n. 286/1999, 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.*

- ✓ ***finanziario**, per verificare l'effettivo utilizzo finanziario rispetto al dato revisionale;*
- ✓ ***di efficienza tecnica**, per misurare il rendimento dei fattori produttivi impiegati e il grado di utilizzo degli stessi;*
- ✓ ***di contesto**, per rilevare l'impatto, in termini di costo, sia all'interno del proprio C.R.A., sia del C.R.A. sul totale delle strategie dell'Amministrazione Difesa.*

Le aspettative, per il 2003, sono di poter avviare il controllo di gestione e di poter integrare il *set* di indicatori con quella che viene definita *analisi multimediale* dei dati raccolti in base a:

- ✓ ***dimensionamento**, per tracciare il trend storico di consistenza del personale e delle variazioni intervenute nel periodo considerato e confrontare l'evoluzione delle diverse unità organizzative all'interno del Sistema Difesa;*
- ✓ ***analisi delle assenze**, per identificare gli impatti delle loro tipologie, evidenziandone le cause e l'esistenza di elementi correlabili alla struttura;*
- ✓ ***analisi retributive**, per studiare le componenti del costo del lavoro;*
- ✓ ***analisi di rimpiazzo**, per ricavare l'indice di rotazione (Turn over) e l'anzianità del personale.*

Si assiste dunque ad un impegno apprezzabile che ha già dato luogo, in concreto, ad un monitoraggio che ha implementato la *banca-dati* informatica ed in base al quale sono state espresse le prime valutazioni.

Un primo rilievo attiene al limitato ricorso alle *gare Consip* con la conseguenza, secondo il SECIN, di far crescere gli impegni per le spese di funzionamento.

Altra critica attiene alle *contabilità speciali*, oggetto di particolare attenzione da parte della Corte di conti[12].

Al riguardo, il SECIN, nell'evidenziare che esse sfuggono all'analisi del Controllo strategico, non essendo gestite dai C.R.A. e non essendo *verosimilmente* riconducibili ad obiettivi strategici od operativi, rileva che i residui (si ritiene *di stanziamento)* che non vengono impegnati ricadono nel taglio predisposto (a prescindere dalla legge n. 246/2002) dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Gli stessi *residui di stanziamento* si ritiene, da parte del SECIN, che vadano sottoposti ad attenta ricognizione, potendosi trarre dalla loro formazione valutazioni sul mancato raggiungimento degli obiettivi.

Da qui l'esigenza di portare avanti la costruzione di un sistema di contabilità analitica che permetterebbe il monitoraggio di quei costi che, pur essendo imputati a C.d.R. dell'area tecnico-amministrativa sono correlati alle competenze programmatorie degli Stati maggiori di Forza armata e del Segretario generale e, conseguentemente, valutare la gestione operativa di tutti i fondi.

Come già si è detto in precedenza, correlata alla *contabilità analitica per centri di costo*, è la revisione dei Centri di responsabilità.

Su tali aspetti e sulle valutazioni effettuate in merito dal SECIN, si rinvia alla trattazione specifica dei due temi.

L'attività del SECIN viene ad avere grande rilevanza per la costruzione di un effettivo controllo di gestione. Del resto costituisce un riscontro comune presso la generalità delle Amministrazioni, il forte ritardo nell'apprestamento delle strutture di controllo di gestione presso i Centri di responsabilità, circostanza questa che implica il coinvolgimento dei SECIN, al fine di trarre le indicazioni utili all'azione di supporto all'indirizzo politico sia per la formazione della Direttiva, sia per la valutazione dei dirigenti.

In tale ottica, il SECIN Difesa ha implementato un *programma informatico* denominato *Mercurio*, nel quale inserire le linee di attività e le corrispondenti voci di costo, in modo da

---

[12] Che si è occupata approfonditamente di tale modulo contabile nella Relazione al Rendiconto 2001, nella parte dedicata all'"Auditing finanziario-contabile".

portare "a fattor comune" i dati inseriti e realizzare un'unica "banca-dati" che possa servire sia il controllo di gestione, sia il controllo strategico e l'indirizzo politico nella valutazione dei dirigenti, sia infine le esigenze del *portale di contabilità economica* del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto attiene alla *valutazione dei dirigenti*, di *prima fascia*, è stato realizzato ed approvato dal Ministro, in data 20 marzo 2003, un Sistema che si basa su due *Macroaree* concernenti:

- ✓ La *Performance operativa* (cosa è stato fatto) costituita da *obiettivi operativi* derivanti dalla Direttiva del Ministro od altri atti di indirizzo, *obiettivi specifici* indicati nel provvedimento di conferimento dell'incarico ed *obiettivi di miglioramento e contenimento* connessi all'esplicazione dell'attività ordinaria.
- ✓ *Mantenimento e comportamento organizzativo* (come le prestazioni sono state rese), riferito alle capacità manageriali, come quelle di analisi e programmazione, relazione e coordinamento, gestione e realizzazione.

In via sperimentale, a tali *Macroaree* sono stati attribuiti un totale di 100 punti dei quali, in via sperimentale, 70 alla prima e 30 alla seconda, ripartiti per gli elementi che costituiscono ogni *Macroarea*.

In estrema sintesi va detto che esistono tre coefficienti, corrispondenti a tre fasce di giudizio (*basso, medio,alto*) che vengono moltiplicati per gli elementi di ogni *Macroarea*.

La conseguenza di tale meccanismo è immediatamente rinvenibile nell'attribuzione dell'*indennità di risultato* solo ove vi sia il raggiungimento degli obiettivi operativi, con i 30 punti corrispondenti (previsti nella ripartizione della prima *Macroarea*, e la soglia minima del 51% dei punti complessivamente attribuibili (100), in pratica devono essere raggiunti, in totale 51 punti.

Come si vede, il Controllo interno sta portando avanti con un evidente dinamismo i compiti che gli sono assegnati in un delicato equilibrio tra le componenti che costituiscono il *Sistema Difesa*.

E' del resto all'attenzione dell'indirizzo politico l'esigenza, più volte segnalata dalla Corte, di assicurare un adeguato monitoraggio della spesa dell'Amministrazione, attraverso un adeguato sistema informatico, collegato ad una contabilità analitica per centri di costo che intercetti anche i fenomeni gestori delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione.

2.3 Il Sistema informativo.

Uno degli aspetti fondamentali per una moderna organizzazione è costituito da un efficiente Sistema informativo in grado di intercettare la dinamica di tutte le componenti dell'Amministrazione.

Da tempo la Corte pone l'accento sull'esigenza di assicurare un'implementazione *a rete* di un Sistema informativo che interessi anche le articolazioni periferiche.

La stessa adozione della *contabilità analitica per centri di costo* deve poter disporre di un sistema informativo completo.

Attualmente, sono presenti sistemi differenziati e non è comunque coperta la spesa decentrata, il cui governo, come si è sottolineato nelle ultime relazioni sul rendiconto della Corte, in particolare in quella sull'esercizio 2001 e come è ormai evidentemente, da quanto detto in precedenza, nella consapevolezza dell'Amministrazione, risente di tale carenza.

1. Sistema Informativo di Vertice (S.I.V.)

Il S.I.V. si propone l'obiettivo di supportare l'attività decisionale dei Vertici fornendo informazioni sull'impiego delle risorse. Come obiettivo di 1° tempo si intende conseguire l'informatizzazione del settore "controllo della spesa" realizzando, come previsto dalla circ. GAB 2001, una procedura informatizzata relativa a:

i. pianificazione tecnico-finanziaria;
ii. emissione dei modelli di finanziamento;
iii. emissione degli ordini di accreditamento;
iv. emissione del mandato informatico.

Per accelerare l'introduzione del mandato informatico il Ministero della Difesa ha aderito al "Sistema dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione" (S.I.P.A.) avvalendosi del "Sistema Informativo della Contabilità Generale" (S.I.CO.GE.).

Gli aspetti conoscitivi/decisionali del S.I.V. possono sintetizzarsi in:

-verifica della corretta esecuzione finanziaria e temporale delle attività relative a programmi approvati;
-monitoraggio della situazione del bilancio del Ministero della difesa per il conseguimento degli obiettivi programmatici stabiliti;
-monitoraggio dell'andamento delle relative attività contrattuali ed amministrative.

L'operatività sarà condotta gradualmente nel secondo semestre 2003 sulla base dei collegamenti telematici implementati nell'ambito del progetto DIFENET. La piena operatività del programma S.I.V. è prevista nel primo semestre 2004.

2. Sistema Informativo del Personale dell'A.D. (S.I.P.A.D.)

Il S.I.P.A.D. si propone di:

- realizzare la Banca Dati unica del Personale (militare e civile);
-offrire tale servizio a tutti gli Enti che gestiscono ed impiegano il personale;
- gestire, sotto l'aspetto giuridico-amministrativo, tutto il personale.

Allo stato attuale risultano conseguiti i seguenti obiettivi:

- reingegnerizzazione della Banca Dati per il Personale;
- interfaccia del S.I.P.A.D. con i sistemi Informativi di F.A. e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'operatività completa del sistema è stimata per il dicembre 2003 in concomitanza con il completamento della DIFENET dei cui collegamenti si servirà.

3. Sistema Informativo delle Direzioni dell'Area Tecnica (S.I.D.A.F.)

Il S.I.D.A.T. si prefigge lo scopo di informatizzare le funzioni interne delle singole Direzioni Generali Tecniche (Armamenti terrestri, Armamenti navali, Armamenti aerei) e consente:

- gestione completa delle pratiche sia per gli aspetti tecnico- amministrativi che contabile-finanziario;
- automazione delle attività di ufficio ed integrazione dei processi lavorativi con conseguente miglioramento della comunicazione e cooperazione fra i vari uffici;
- previsione dei tempi di esecuzione degli atti amministrativi.

In attesa della piena operatività del sistema è stato esteso ad Armamenti terrestri ed Armamenti aerei un prodotto informatico (SICOS) già in uso presso la Direzione delle Telecomunicazioni mentre quella degli Armamenti navali già dispone di un proprio sistema. Entro il primo semestre 2004 è prevista la piena operabilità del S.I.D.A.T..

4. DIFENET

Il progetto DIFENET prevede l'interconnessione delle varie reti dell'A.D. ed il collegamento con la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (R.U.P.A.); consentirà una completa interoperabilità tra gli organismi dell'A.D. e la fornitura, all'esterno, di servizi informatici alle altre Aministrazioni, alle Imprese ed ai cittadini.

E' prevista la cablatura completa dei comprensori dell'A.D. e la stesura di LAN presso gli Enti attualmente privi della stessa. Per il secondo semestre del 2003 è prevista l'ultimazione dei

lavori per la connessione dei comprensori in Area Metropolitana e nel 2004 la completa connessione degli Enti territoriali locali dell'area T/A.

3. Analisi finanziaria e profili di *auditing finanziario-contabile.*

3.1 Impatto del DL n. 194/2002, convertito con la legge n. 246/2002-profili di auditing finanziario-contabile.

Come si è accennato in precedenza, l'impatto del c.d. "decreto taglia spese" è stato di particolare rilievo per l'Amministrazione della Difesa.

Il totale dei tagli effettuati in base al dm 29.11.2002, conseguente al DL n. 194/2002, ammonta a 1.179.577.869 euro sulla competenza ed a 970.226.714 euro sulla cassa. Nelle tabella che segue, si rappresenta la situazione distinta per *C.d.R.* ed incidenza di tagli sia intermini di competenza che di cassa. In allegato viene fornita la rappresentazione analitica per capitoli di bilancio.

MINISTERO DELLA DIFESA
ANNO FINANZIARIO 2002
TAGLI EFFETTUATI COL DECRETO SALVA-SPESE (DM 29/11/2002)

(importi in euro)

	DM 29/11/2002								scostamento tra previsioni definitive e iniziali	
C.d.R.	competenza (a)	cassa (b)	previsioni competenza (c)	Stanziamenti definitivi (a1)	% inc. (a/a1)%	previsioni cassa (d)	autorizzazioni cassa (b1)	% inc. ((b/b1)%	competenza	cassa
1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3.450.866	5.802.452	14.930.621	128.339.822	2,69	17.512.906	126.883.127	4,57	88,37	86,20
8 - Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari	2.445.023	2.425.315	33.977.609	34.944.156	7,00	33.977.609	35.170.278	6,90	2,77	3,39
10 - Armamenti navali	60.811.619	16080528	825.055.977	919.386.695	6,61	721.764.596	929.481.138	1,73	10,26	22,35
11 - Armamenti aeronautici	294.095.825	82.188.760	1.832.007.452	1.929.884.411	15,24	1.625.424.692	1.996.598.687	4,12	5,07	18,59
12 - Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate	75.227.638	17.116.839	376.999.969	484.061.707	15,54	325.354.279	433.039.341	3,95	22,12	24,87
15 - Lavoro e demanio	79.049.820	91.704.337	379.069.015	504.014.245	15,68	379.069.015	521.259.333	17,59	24,79	27,28
16 - Sanità militare	5.465.220	9.325.561	52.376.289	65.183.536	8,38	52.376.289	70.682.902	13,19	19,65	25,90
21 - Onoranze ai caduti in guerra	1.128.704	1.140.940	9.531.769	9.661.853	11,68	9.531.769	9.723.792	11,73	1,35	1,97
22 - Bilancio e affari finanziari	328.206	329.146	156.864.784	128.588.151	0,26	156.864.784	128.612.969	0,26	- 21,99	- 21,97
23 - Arma dei carabinieri	74.857.807	119.228.047	4.258.504.330	4.561.894.689	1,64	4.263.391.200	4.577.742.901	2,60	6,65	6,87
24 - Personale militare	51.862.936	39.573.979	6.834.321.001	7.523.724.556	0,69	6.834.398.470	7.546.150.398	0,52	9,16	9,43
25 - Personale civile	4.036.726	4.801.207	946.585.168	981.269.660	0,41	947.127.447	991.845.941	0,48	3,53	4,51
26 - Armamenti terrestri	144.588.288	220.376.075	782.615.738	772.087.135	18,73	705.147.203	730.809.584	30,16	- 1,36	3,51
27 - Commissariato e servizi generali	126.968.577	76.597.127	887.475.457	1.009.943.060	12,57	887.475.457	1.051.145.479	7,29	12,13	15,57
28 - Esercito Italiano	91.481.679	164.916.383	528.751.502	599.225.172	15,27	528.751.502	598.163.054	27,57	11,76	11,60
29 - Marina militare	46.112.357	22.166.353	392.346.538	445.257.741	10,36	392.346.538	448.246.526	4,95	11,88	12,47
30 - Aeronautica militare	117.561.358	94.256.236	689.607.808	770.946.160	15,25	637.962.118	719.419.157	13,10	10,55	11,32
31 - Gestione degli enti dell'area tecnico-industriale	105.220	2.197.429	24.118.731	57.429.072	0,18	24.118.731	64.172.922	3,42	58,00	62,42
totale complessivo	***1.179.577.869***	***970.226.714***	***19.025.139.758***	***20.925.841.821***	***5,64***	***18.542.594.605***	***20.979.147.529***	***4,62***	***9,08***	***11,61***

Elaborazione Corte dei conti su dati Segretariato generale Difesa.

Il livello raggiunto è dunque di quasi il 12% in termini di cassa e del 9,08% in termini di competenza degli stanziamenti iniziali di bilancio, ma l'aspetto di maggior rilievo è che il provvedimento è stato emanato in una fase dell'esercizio finanziario nella quale ancora la maggior parte dei programmi accentrati non avevano portato, per l'esercizio 2002 all'impegno di spesa. Questo per ragioni di mera procedura (evidentemente legata alla prassi di prendere gli impegni alla fine dell'esercizio finanziario) ed a prescindere dalla priorità attribuita dalle Forze armate ai vari programmi.

La conseguenza è piuttosto pesante in termini di rifinanziamento dei programmi, a questo punto, ritenuti prioritari, nell'esercizio 2003.

Per quanto attiene alla *spesa decentrata*, l'Amministrazione ha sottolineato un fenomeno particolare per le caratteristiche dell'organizzazione della Difesa.

Infatti - anche per le peculiari caratteristiche delle *contabilità speciali* che sono state oggetto di attenzione da parte della Corte nella relazione sul rendiconto 2001, nella parte dedicata all'*auditing finanziario-contabile*, ma che vengono costantemente evocate anche nella presente relazione – i titolari dei Comandi (e delle contabilità speciali) hanno preso impegni, una volta ricevuti i "Modelli di finanziamento" (veri e propri ordini d'acquisto) da parte delle Forze armate, impegni che, ora, non trovano copertura, con la conseguenza di determinare posizioni *debitorie*.

Ulteriori effetti negativi derivano dalla mancata attuazione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della 3^ clausola di salvaguardia per quel che concerne il trasferimento di somme dall' "esercizio" all' "investimento" determinando economie di bilancio) e, per i ritardi nella firma del decreto, riassegnazioni che, per la sola F.A. Esercito, ammontano a 28.300.000 euro.

In proposito, va ribadito quanto segnalato nella passata relazione, nella parte dedicata all'*auditing contabile-finanziario*, sui tempi relativi alle riassegnazioni, legati sostanzialmente al provvedimento di assestamento del bilancio, in pratica la sola 3ª clausola di salvaguardia, nonché alle *variazioni compensative*.

Sia per l'uno che per l'altro strumento si constata come le autorizzazioni da parte del M.E.F. vengano disposte alla fine dell'esercizio, nonostante le richieste siano, in molti casi, piuttosto datate (risalgono ai mesi di maggio, giugno e luglio). Del resto anche le richieste inoltrate nel mese di ottobre sono state esitate, in media, con circa due mesi di ritardo, andando ad impattare con le problematiche complessive che, per l'esercizio in esame sono state aggravate dagli esiti del "decreto taglia-spese".

Uno dei temi di particolare interesse per l'*auditing finanziario contabile* è quello dei *capitoli promiscui*, che, diversamente dai *capitoli-fondo*, caratterizzati da indeterminatezza dell'oggetto, presentano una nomenclatura che prevede più oggetti che complessivamente toccano un'ambiente molto vasto.

Oltre a verificarsi , in tal modo, un contrasto al principio della specificazione della spesa, ne soffre la *filiera* del controllo di gestione che viene a perdere parametri di riferimento.

Ad una maggiore incidenza dei *capitoli promiscui* corrisponde un minore affinamento gestionale ed una peggiore lettura della spesa.

Si segnala, quindi, che un'incidenza decisamente elevata si rileva per il Centro di responsabilità delle telecomunicazioni, con il 76,35% in termini di stanziamenti definitivi, (369,56 milioni di euro su 484,06), il 97,94% (95,69 milioni di euro su 97,71) di economie sulla competenza ed il 79,03% (216,91 milioni di euro su € 274,48) di residui totali della competenza.

Altri *C.d.R.* nel quale il fenomeno è rilevante sono:

- Aeronautica militare con l'89,52% in termini di stanziamenti definitivi (690,16 milioni di euro su 770,95), il 93,97% (121,29 milioni di euro su 129,01) di economie sulla competenza ed il 95,69% (264,56 milioni di euro su 276,49) di residui totali sulla competenza;

- Marina militare, con il 58,52% in termini di stanziamenti definitivi, (260,55 milioni di euro su 445,26), l'88,62% di economie sulla competenza (52,16 milioni di euro su 58,86) ed il 91,35% (104,13 milioni di euro su 113,99) di residui totali sulla competenza;
- Esercito italiano, con il 68,46% in termini di stanziamenti definitivi, (410,24 milioni di euro su 599,22), l'84,97% di economie sulla competenza (75,52 milioni di euro su 88,88) ed il 79,67% di residui sulla competenza totali (135,20 milioni di euro su 169,71).

Tali risultanze inducono a due ordini di considerazioni: la prima è che nei capitoli promiscui è molto elevato il livello sia delle economie che dei residui, in qualche misura contraddicendo la tesi che un *basket* più ampio e flessibile migliori la dinamica di spesa. La seconda attiene alla struttura del bilancio che fa riferimento ai citati *C.d.R.*, il primo specializzato e, quindi totalizzante la spesa di settore e gli altri tre *C.d.R. di forza armata*, i quali, in attesa della riconfigurazione dei *Centri di responsabilità* di cui si parla in relazione, hanno ancora assegnazioni di risorse di tipo onnicomprensivo, di mero funzionamento.

3.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

Per l'esame del rendiconto sull'esercizio finanziario 2002, come precisato in apposita *avvertenza metodologica*, nella Parte generale della Relazione, al fine di semplificare le attività di rilevazione delle amministrazioni e di avere un quadro più coerente, la Corte utilizza lo schema delle *funzioni-obiettivo* del M.E.F. – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, rinunciando, quindi, a continuare a servirsi della propria configurazione, sperimentata dal 1995 in poi (fondamentalmente, ispiratrice della riforma del bilancio intervenuta con la legge n. 97/1994).

Tale scelta comporta la rinuncia a letture più specifiche e disaggregate delle *funzioni-obiettivo* ed impedisce la comparazione con gli esercizi precedenti, soprattutto con le rilevazioni effettuate dalla Corte in passato, proprio per l'eterogeneità delle *funzioni-obiettivo* alle quali applicare gli *indicatori finanziari*[13].

Fatta questa necessaria premessa, la prima analisi riguarda la più importante delle *funzioni-obiettivo* per il ministero in esame: la funzione *Difesa* e, all'interno di questa, la *Difesa militare* al secondo livello ed ancora *Difesa militare* al terzo livello.

La prima conferma di quanto sottolineato in precedenza viene dalla constatazione che, in questo ultimo contesto, venga tutto concentrato sulla funzione di 4° livello *Predisposizione dello strumento militare*, con la sostanziale inattivazione delle *funzioni-obiettivo: Approntamento forze terrestri, approntamento forze marittime ed approntamento forze aree* che non recano alcuna attribuzione di risorse sia nell'ambito della *massa impegnabile* sia in quello della *massa spendibile*.

L'unica altra *funzione-obiettivo* "tecnica" di 4° livello attiva è *Sicurezza militare*, ovviamente di gran lunga inferiore alla prima.

Altre risorse sono distribuite sulla *funzione* che può definirsi *trasversale* in quanto presente tendenzialmente nelle *funzioni* di 2° livello: *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione*.

---

[13] Lo schema per funzioni obiettivo della Rgs prevede per alcune classi due funzioni:
"Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione" identificata dal codice 91, che concentra essenzialmente spese di funzionamento, e "Risorse da assegnare nell'ambito della P.A." le cui risorse assegnate sono le più varie, quali, ad esempio, quelle per servitù militari.
E' bene segnalare, inoltre, che alle funzioni tipiche dell'Amministrazione sono state attribuite risorse per le quali la COFOG prevede specifiche classi (es.: stoccaggio di merci e materiali.....10.9.1). Tuttavia, sarebbe stato utile per una puntuale analisi, classificare con autonome funzioni le risorse destinate a:
a) Giustizia militare
b) Accademie e scuole militari
Le funzioni "tipiche" del Ministero sono sovra stimate di spese che andrebbero invece attribuite ad altre classi per come espressamente previsto dalla classificazione COFOG.

Scendendo nel dettaglio, e tenendo presente che la funzione-obiettivo *Difesa militare*, unitamente alla funzione *Ordine pubblico e sicurezza*, corrispondente al Centro di responsabilità dell'Arma dei Carabinieri, è rappresentativa dell'intera Amministrazione: di stanziamenti pari a 17,16 mld di euro incidono sul totale bilancio Difesa (20,93 mld di euro) per l'82% non distante quindi dal 96,2% vantato dalla stessa funzione di 2° livello (sia pure con le attribuzioni operate dalla Corte) del rendiconto 2001 - gli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* raggiungono il 92,3% (15,88 mld su 17,21), mentre i *pagamenti totali* si attestano al 66,9% (15,78 mld su 23,6) sulla *massa spendibile* ed al 92,1% (15,78 mld su 17,15) sulle *autorizzazioni di cassa* (indice questo più affidabile in quanto lo scostamento tra questi due ultimi indicatori è del 27,4%).

Per quanto attiene all'andamento dei residui, essi mostrano un leggero incremento (dello 0,9% con 6,43 mld di euro di residui totali su 6,38 miliardi di euro di residui iniziali totali), ma va anche considerato che vi sono economie, di un certo rilievo, per 1,31 mld di euro.

Va sottolineato come in questa *funzione-obiettivo* siano ricomprese anche le spese di personale che, nell'analisi per *Centri di responsabilità*, sono attribuite alle due grandi Direzioni del personale civile e del personale militare e mostrano, per definizione, un livello elevato sia degli impegni sulla massa impegnabile sia dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa che, nella specie per le spese *obbligatorie*, sono molto vicine alla massa spendibile.

Anche per la *divisione Ordine pubblico e sicurezza* valgono le considerazioni svolte all'inizio di questa trattazione.

Tale *divisione* in gran parte corrispondente al *C.d.R. Arma dei carabinieri*, coincide con il gruppo e la classe *Servizi di polizia* a sua volta pressoché sovrapponibile con la FOB di 4° livello *Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica*, (risorse marginali per 177.000 euro di massa spendibile sono assegnate alla FOB di 4° livello *Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione*).

Gli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* raggiungono il 96,9% (2,21 mld di euro su 2,28 mld di euro), mentre i *pagamenti totali* si attestano al 91,3% (2,20 mld di euro su 2,41) sulla *massa spendibile* ed al 97,3% (2,20 mld di euro su 2,26 mld di euro) sulle *autorizzazioni di cassa* (in questo caso, lo scostamento è più ridotto e raggiunge il 6,2%).

Per quanto attiene all'andamento dei residui, essi mostrano un incremento del 7,6% con 175 milioni di euro di residui totali su 162,6 di residui iniziali totali, ma va considerato il livello non particolarmente elevato rispetto alla massa spendibile (il 7,2%). Le economie totali ammontano a 42,625 milioni di euro.

Anche per questa *FOB* vale l'accenno alla ricomprensione in essa di tutte le spese di personale.

Gli andamenti delle due grandi *funzioni-obiettivo*, che costituiscono, come si è detto, il 93% del bilancio della Difesa mostrano, si ritiene, l'esigenza di passare all'analisi che permette di incrociare i *C.d.R.*, che mantengono una loro forte significatività, diversamente da quel che accade alle amministrazioni con organizzazione *dipartimentale*.

Per quanto concerne l'Arma dei carabinieri, va anticipato, che costituendo essa un *C.d.R.* con gestione autonoma, anche per quel che concerne la spesa di personale e di funzionamento in genere, si riscontrerà comunque una concentrazione della spesa, questa volta non nella *FOB "predisposizione dello strumento militare"* ma in quella, sempre di 4° livello *"predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica"*.

3.3 Analisi per Centri di responsabilità.

I *C.d.R.* di maggior rilievo nel *sistema difesa*, nella configurazione attuale[14] sono costituiti, da un lato, dalle Direzioni generali che amministrano il personale e che sono il risultato di una forte aggregazione che nel recente passato ha portato ad una consistente riduzione di Direzioni generali ed Uffici centrali[15] e, dall'altro dalle Direzioni per gli *Armamenti (terrestri, navali ed aeronautici)*, oltre alla citata *Arma dei carabinieri*: esistono altri *C.d.R.* di gran peso, come la Direzione di *Commissariato*, quella delle *Telecomunicazioni* e quella per i *Lavori (Genio) ed il Demanio.*

In tutti i casi, come del resto evidenziato in precedenza, si ha una concentrazione sulla *FOB* di 4° livello *"Predisposizione dello strumento militare"*, tranne che per l'*Arma dei carabinieri*, come già detto.

Non hanno ancora un rilievo comparabile, in termini di risorse gestite direttamente, i *C.d.R.* di *forza armata* (tranne quello, che ha una configurazione peculiare, dell'*Arma dei carabinieri*), a parte l'esercizio della decisionalità sulle esigenze da soddisfare che proviene dalle Forze armate.

Nei prossimi esercizi potrà verificarsi l'evoluzione conseguente alla *riconfigurazione* dei *centri di responsabilità.*

Per le Direzioni che amministrano il personale militare e civile si ripropongono le tendenze note che possono sintetizzarsi in un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile: per la Direzione del personale militare si raggiunge il 99,2% (7,46 mld di euro su 7,52 mld di euro) e per quella del Personale civile il 92,1% (0,93 mld di euro su 1,01) e di pagamenti su quella spendibile: per la Direzione del personale militare il 98,9% (7,49 mld di euro su 7,57) e per la Direzione del personale civile il 92,1% (0,93 mld di euro su 1,01) con autorizzazioni di cassa molto vicine alla massa spendibile (per la Direzione del personale militare le prime sono il 99,7% della seconda (7,55 mld di euro e 7,57) e per la Direzione del personale civile il 98% (0,99 mld di euro su 1,01). I residui sono molto limitati e diminuiscono sensibilmente (dell'73,8%) rispetto alla situazione al 1° gennaio 2002 (0,01 mld di euro rispetto a 0,05) per la Direzione del personale militare, mentre rimangono minimi in termini assoluti, pur raddoppiandosi in termini percentuali (10,58 milioni di euro rispetto ai 32,67 milioni di euro).

Non va sottaciuto che, sulle spese obbligatorie, non si sono riverberati gli effetti del *decreto taglia-spese* di cui si parla ampiamente in relazione.

Ben diverso è il discorso per le Direzioni d'armamento, che sono caratterizzate da un'attività di grande rilievo per la realizzazione di programmi pluriennali d'armamento e che sono state, in varia misura[16], penalizzate.

Va tenuto conto di questo nell'analisi delle risultanze del rendiconto 2002, in quanto l'impossibilità di avere la *cassa* necessaria ad assolvere le obbligazioni giuridicamente perfezionate ha innalzato il livello dei residui, mentre i tagli sulla *competenza* rinviano all'esercizio successivo gli oneri di contratti anch'essi già definiti. Le procedure di contabilizzazione degli oneri derivanti dai programmi pluriennali, laddove previste per la fine dell'esercizio finanziario, hanno ulteriormente inciso, sia sotto il profilo degli impegni sia sotto quello dei pagamenti.

Altra precisazione d'ordine generale riguarda la forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, che indica il livello di risorse che l'amministrazione ritiene effettivamente gestibile.

---

[14] In altre parti della relazione si approfondisce il tema della riconfigurazione dei *Centri di Responsabilità.*

[15] Per l'area tecnico-amministrativa costituisce un evento concreto la riduzione da 19 a 10 delle direzioni generali e da 5 a 2 degli uffici centrali

[16] Vedasi Tabelle sugli effetti del "decreto tagliaspese".

Per le Direzioni in argomento, per la forte incidenza dei *programmi pluriennali*, si riscontra un forte scostamento in questo rapporto; l'incidenza delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile, dai dati del rendiconto 2002, risulta del 35,0% (0,73 mld di euro su 2,1) per il Centro di responsabilità degli armamenti terrestri; del 48,7% (0,9 mld di euro su 1,9) per il Centro di responsabilità degli armamenti navali, e del 54,9% (1,99 mld di euro su 3,63) per il C.d.R. degli armamenti aeronautici.

Il C.d.R. degli armamenti terrestri presenta impegni totali per 0,62 mld di euro su di una massa impegnabile di 0,77 miliardi di euro con un incidenza dell'8,4%, mentre i pagamenti raggiungono il 69,2% sulle autorizzazioni di cassa (0,51 mld di euro su 0,73).

Per quanto attiene ai residui, si riscontra un incremento rispetto a quelli iniziali al 1° gennaio 2002 del 12% (1,47 mlddi euro rispetto a 1,31). Le economie totali si attestano a 0,11 mlddi euro.

Il C.d.R. degli armamenti navali ha assunto impegni totali per 0,86 mld di euro su di una massa impegnabile di 0,91 mld di euro, con un'incidenza del 93,5%, mentre i pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa raggiungono l' 81,3% (0,76 mld di euro su 0,93).

I residui al 31/12 aumentano del 5% circa (1,04 mld di euro rispetto a 0,99), mentre le economie raggiungono, anche per questa Direzione, 0,11 mld di euro.

Gli impegni totali del C.d.R. degli armamenti aeronautici si attestano all'83,7 della massa impegnabile (1,62 mld di euro su 1,93) ed i pagamenti al 92% delle autorizzazioni di cassa (1,84 mld di euro su 2,00).

I residui al 31/12 diminuiscono rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 del 7,2% (1,59 mld di euro rispetto a 1,70)

Va sottolineato, come, nonostante i problemi ai quali si è fatto cenno, vi sia stato un sensibile miglioramento nei dati dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa per tutte e tre le Direzioni di armamento.

Si ricorda che in passato venivano rilevate soglie inferiori al 50%, segno di una programmazione che aveva notevoli margini di miglioramento, tenuto conto che le autorizzazioni di cassa, come si è visto, sono fortemente dimensionate rispetto al complesso della massa spendibile, in coerenza con la logica dei programmi pluriennali, e, quindi, dovrebbero già scontare un'effettiva attesa delle erogazioni da realizzare.

I risultati dell'indicatore finanziario "pagamenti totali su autorizzazioni di cassa"delle Direzioni degli Armamenti aeronautici e navali, rispettivamente, con il 92% e l'81,3%, mostrano il particolare affinamento delle procedure e la continuazione di un circuito virtuoso già segnalato nella passata relazione, per gli "Armamenti aeronautici" va anche segnalata la diminuzione dei residui a fine esercizio, nella misura del 7,2%.

L' Arma dei carabinieri vede, diversamente dai *C.d.R.* fin qui esaminati, concentrata la spesa sulla divisione *"Ordine pubblico e sicurezza"*, ulteriormente disaggregata nella classe e nel gruppo *"Servizi di polizia"* e nella fob. di 4° livello *"Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica"*.

Gli impegni totali raggiungono il 97,2% della massa impegnabile (4,48 mld di euro su 4,61). Ad identico livello si attestano i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (4,45 mld di euro su 4,58).

I residui al 31/12 sono in aumento del 7,1% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,35 mld di euro rispetto a 0,32), ma va precisato che essi sono solo il 7,17% della massa spendibile (0,35 mld di euro su 4,89). Le economie complessive sono marginali, raggiungendo 86,35 milioni di euro.

Anche in questo caso va sottolineato il *trend* positivo di questo *C.d.R.* , sul quale vanno gradualmente ad incidere i provvedimenti di riorganizzazione in atto, dopo il riconoscimento del rango di quarta forza armata.

Un *C.d.R.* di cui è prevista la riorganizzazione, in concomitanza con l'assegnazione ai *C.d.R.* di *forza armata* "Esercito italiano" "Marina militare" ed "Aeronautica militare" delle risorse per alcune tipologie di spesa[17] è la *Direzione di Commissariato e per i servizi generali* sulla quale, nelle precedenti relazioni si è soffermata l'attenzione della Corte, in particolare per l'emanazione di direttive tendenti ad uniformare le procedure per la valutazione della congruità dei prezzi.

Anche in questo caso la spesa è concentrata nella *FOB* di 4° livello "*Predisposizione dello strumento militare*".

Gli impegni totali raggiungono l'85,5% della massa impegnabile (0,86 mld di euro su 1,01). All' 89,8% si attestano i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (0,94 mld di euro su 1,05).

I residui al 31/12 diminuiscono, sensibilmente, del 28,8% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,32 mld di euro rispetto a 0,42), ma va precisato che essi costituiscono il 23,% della massa spendibile (0,32 mld di euro su 1,43), un livello che può definirsi elevato. Va inoltre tenuto presente che vi sono economie per 0,16 mlddi euro.

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 26,5% (1,05 mld di euro e 1,43 mld di euro), non elevata come nel caso delle Direzioni d'armamento ma di rilievo.

Il *circuito virtuoso* segnalato nelle precedenti relazioni continua dunque ad essere alimentato, anche per la ricerca di una regolamentazione delle procedure di spesa orientata all'omogeneità dei comportamenti,[18] anche se l'impatto del decreto *taglia-spese*, per questa Direzione generale ha avuto effetti consistenti, tra i più elevati, nell'ambito della Difesa (12,57% in termini di competenza e 7,29% in termini di cassa).

Il *C.d.R.* "Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate" mostra impegni totali per 0,39 mld di euro, corrispondenti al 78,2% della massa impegnabile (0,49 mld di euro). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiungono l'81,4% (0,35 mld di euro su 0,43 mld di euro).

I residui al 31/12 aumentano, del 2,5% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,72 mld di euro rispetto a 0,70), un aumento in sé limitato ma che va ad aggravare il peso, piuttosto sensibile della "massa residui"; i residui totali costituiscono, infatti, il 61% della massa spendibile (euro 0,72 mld su 1,18), un livello molto elevato. Va inoltre tenuto presente che vi sono economie per 113,15 milioni di euro.

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 63,6% (euro 0,43 mld ed euro 1,18), anch'essa, quindi molto elevata, come nel caso delle Direzioni d'armamento.

Al riguardo, si ribadisce quanto sottolineato nelle passate relazioni 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.

Questo *C.d.R.* presenta, subito dopo "Lavori e Demanio" di cui si dirà di seguito, il livello di maggiore penalizzazione per il decreto *taglia-spese*: 15,54% in termini di competenza e 3,95% in termini di cassa.

La Direzione che ha un forte peso specifico nel campo delle opere pubbliche e che gestisce il demanio militare, il *C.d.R. Lavori e Demanio* presenta anch'essa impegni totali per 0,39 mld di euro, che corrispondono al 75,% della massa impegnabile (0,53 mld di euro). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiungono il 69,6% (0,36 mld di euro su 0,52).

---

[17] Relative a straordinario, missioni, addestramento, benessere del personale, alla sanità in genere e dalla quota-parte delle spese per viveri, vestiario, equipaggiamento e casermaggio che già attualmente sono decentrate dalla Direzione generale per i Servizi di Commissariato ad Enti e Reparti di Forza Armata.

[18] In passato ci si è occupati della Direttiva *sulla congruità delle offerte anormalmente basse*, emanata il 30 aprile 1999.

I residui al 31/12 aumentano dell' 8,7% rispetto a quelli al 1° gennaio 2002 (0,55 mld di euro rispetto a 0,50), un aumento piuttosto consistente che incrementa la "massa residui"; i residui totali costituiscono, infatti, il 54,9% della massa spendibile (0,55 mld di euro su 1,01), un livello considerevole. Le economie, sono anch'esse di rilievo con 92,2 milioni di euro.

Si presenta dunque un quadro involutivo rispetto al recente passato, ma va considerato che questo *C.d.R.*, come si accennava prima, ha subito i maggiori tagli, nell'ambito della difesa, sia in termini di competenza (15,68%) sia in termini di cassa (17,59%).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 48,34% (0,52 mld di euro e 1,01 mld di euro), anche in questo caso, piuttosto elevata.

3.4 Analisi per categorie economiche.

Come è stato evidenziato nelle precedenti relazioni, l'analisi *per categorie economiche*, consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997[19].

Le due categorie nelle quali si distribuisce, sostanzialmente, la spesa per la Difesa sono *Redditi da lavoro dipendente* e *Consumi intermedi*.

Nel primo caso si riscontrano le tendenze tipiche: un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile e di pagamenti su quella spendibile, come già riscontrato nell'analisi per centri di responsabilità riferita a *Personale militare* e *Personale civile*.

Infatti, gli impegni raggiungono il 98,5% della massa impegnabile (12,02 mld di euro su 12,20) ed i pagamenti il 98,8% della massa spendibile (12,0 mld di euro su 12,15).

Di maggiore interesse è l'analisi della categoria relativa ai *consumi intermedi*, collocata nel titolo I Parte corrente del bilancio, particolarmente colpita dai tagli sulla spesa.

Per il Ministero della difesa questa categoria assume un valore preminente proprio perché le spese d'investimento (le più importanti delle quali riguardano l'ammodernamento e l'armamento) sono inserite in *parte corrente*[20].

Gli impegni di questa categoria raggiungono l'82,5% della massa impegnabile (4,26 mld di euro su 5,16) e l'81,2% dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (4,55 mld di euro su 5,59).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e la massa spendibile (10,32 mld di euro) è elevata, in coerenza con le precedenti analisi e si attesta al 45,8%.

I residui totali al 31 dicembre diminuiscono del 13,42% rispetto a quelli iniziali (4,57 mld di euro rispetto a 5,15 mld di euro) e questo è un dato molto importante che dà la misura dell'affinamento gestionale che, soprattutto nell'ambito dei grandi programmi, sta dando i suoi frutti.

Un'altra categoria di rilievo è quella relativi agli *Investimenti fissi lordi ed acquisto terreni*, collocata nel Titolo II, spese in conto capitale, nella quale si trovano le altre spese di investimento della Difesa.

Gli impegni costituiscono l'85,1% della massa impegnabile (2,29 mld di euro su 2,69).

---

[19] 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.*

[20] 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.

I pagamenti raggiungono l'84,7% sulle autorizzazioni di cassa (1,89 mld di euro su 2,23).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è molto elevata perché raggiunge il 98,5% (4,43 mld di euro).

I residui totali al 31/12 raggiungono 2,47 mld di euro e, quindi aumentano del 29,1% rispetto a quelli del 1° gennaio 2002 (1,75 mld di euro).

Tali ultimi dati sono di particolare interesse per l'evoluzione dei residui dell'Amministrazione della difesa.

Infatti, i risultati del titolo II – spese in conto capitale - tale ultima categoria, che mostra i maggiori problemi (in questo contesto sono situate anche le spese per la ricerca della Difesa che non sono inglobate nei programmi multilaterali d'armamento) determinano in termini complessivi, un aumento del 29,03% dei residui totali al 31/12 rispetto a quelli del 1° gennaio (7,31 mlddi euro rispetto a 7,21), sminuendo quindi il risultato complessivo.

Sulla scorta di quanto evidenziato ed in considerazione dell'impatto sul bilancio del decreto *taglia-spese* del quale si è ampiamente parlato, può considerarsi positiva la gestione finanziaria della Difesa.

3.5 La contabilità analitica per centri di costo.

Nella passata relazione si era dato conto della sperimentazione che l'Amministrazione della Difesa ha avviato per la costruzione di una contabilità analitica per centri di costo.

Erano state analizzate le operazioni ricognitive[21] ed il livello di approfondimento realizzato dall'Amministrazione sia con la rideterminazione delle funzioni-obiettivo per adeguarle alle riforme funzionali ed organizzative sopravvenute (Legge sui Vertici militari, Riordino dell'Arma dei CC, ecc.), sia con l'individuazione della struttura dei *Centri di costo* (Tabella 1), anche al livello periferico, in precedenza trascurato, attraverso la struttura della Direzione centrale di bilancio (Bilandife) per poi raccordarsi con il Servizio di controllo interno, allora da poco istituito .

In tale contesto, pur apprezzando le elaborazioni effettuate e, soprattutto, le finalità perseguite, si era rilevata la sostanziale corrispondenza tra *centri di costo* e *centri di responsabilità* e, pertanto, l'*incongruenza* di tale scelta, per la particolarità dell'Amministrazione della Difesa che risiede, come si è sempre sottolineato nelle relazioni sul rendiconto, *nella 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 idoneee a soddisfare le esigenze dai primi rappresentate (le Direzioni generali ed, in parte, gli Ispettorati logistici).*

21

- 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.

Infatti, se si ragiona in termini di contabilità economica, 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.

Un esercizio correttivo era stato posto in essere dall'Amministrazione con la revisione delle funzioni-obiettivo e la realizzazione del piano dei servizi resi, per il bilancio di previsione 2003 (tabella 2) che, peraltro, non corrisponde pienamente con la costruzione delle funzioni-obiettivo, realizzata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e, per accordo istituzionale, utilizzato anche dalla Corte dei conti nell'attuale contesto dell'esame del rendiconto 2002.

A prescindere dalle notazioni che sono state fatte, al riguardo, nella parte dedicata all'Analisi finanziaria, è importante segnalare, proprio in considerazione di quanto sopra, come, da un lato, siano stati implementati i *centri di costo* da 18 a 20, e, dall'altro, avviata la ricognizione dei *centri di costo periferici*.

Tale ultimo aspetto risponde all'esigenza più volte segnalata dalla Corte e fatta propria dal Ministro della Difesa che ha rivolto un invito in tal senso ai Vertici militari, di realizzare in concreto il controllo della spesa periferica.

A tal fine, nell'ambito del progetto "Sistema informativo dei Vertici militari – SIV", nell'ambito del Segretariato generale, è stato creato un Sottogruppo di lavoro *per la predisposizione delle specifiche tecnico-amministrative* e finanziarie direte ad ottenere un costante ed efficace monitoraggio della spesa con particolare riguardo a quella periferica.

La fine delle attività di analisi e di studio del progetto, nonché della relativa sperimentazione è prevista per l'esercizio 2004. il sistema di raccolta-dati utilizzerà un'architettura informatica basata su *INTERNET*, con un sistema *WEB Server*.

Alla luce di quanto descritto, si rileva che appare avviato il processo di individuazione dei *Centri di costo* in un ottica non più legata alla mera corrispondenza con i *Centri di responsabilità* come in passato rilevato dalla Corte.

Ma, mentre il processo evolutivo risente ancora di una conformazione legata alle logiche della contabilità finanziaria, l'esigenza di operare una ricognizione dei *Centri di costo* e di assicurare un collegamento tra il *prodotto* sia in termini di *beni* che di *servizi*, ed il *decisore* che tale *prodotto* richiede ha portato a rivisitare il sistema dei *Centri di Responsabilità* della Difesa, in una nuova ottica gestionale, oggetto della trattazione che segue.

3.6 La ristrutturazione dei Centri di responsabilità.

In applicazione della legge n. 94/1997 e del d.lgs. n. 279/1997, erano stati costituiti 18 *Centri di Responsabilità* che corrispondevano alla distinzione dell'amministrazione nelle due aree: *tecnico-amministrativa* e *tecnico-operativa*.

Il numero piuttosto consistente dei *C.d.R.*, a cascata, ha determinato 134 *Unità Previsionali di Base*, nel bilancio *politico* e 547 *Capitoli* nel bilancio *amministrativo*.

Una struttura, dunque, piuttosto rigida, del bilancio e non corrispondente all'espressione della *decisionalità*, come in più occasioni sottolineato dalla Corte.

L'Amministrazione, mostrandosi consapevole dell'esigenza di procedere ad una revisione dei *C.d.R.*, ha portato avanti una ristrutturazione piuttosto serrata, nell'ambito di un gruppo di lavoro, costituito presso lo Stato Maggiore Difesa.

Il risultato di tale attività è l'individuazione di 7 *Centri di Responsabilità*: *Gabinetto, Direzione Centrale del Bilancio, Segretario Generale, Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri*.

A loro volta, i *C.d.R.* si articolano in 58 *Unità Previsionali di Base* e 358 *Capitoli di spesa*. Tale progetto, che aveva già ottenuto l'approvazione di massima da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato approvato dal Comitato di Capi di Stato Maggiore, il 27 marzo 2003 ed è stato successivamente approvato dal Ministro, ed inviato al M.E.F..

Si tratta di una vera e propria *Riforma* che ha un impatto di grande rilievo su tutto il sistema amministrativo della Difesa.

Oltre alla conferma del *C.d.R. Gabinetto*, in linea con la scelta, generalmente adottata, di attribuire ad uno specifico *C.d.R.* le spese di funzionamento delle strutture di *Gabinetto* dei Ministri, ci si trova di fronte ad accorpamenti estremamente rilevanti.

Merita una segnalazione particolare quello, nel *C.d.R.* del *Segretario generale* Difesa, di tutte le 10 Direzioni generali attualmente esistenti[22].

Tale scelta va inquadrata nella peculiare architettura della Difesa, alla quale si è fatto prima riferimento, e va nella direzione di attribuire, effettivamente, al Segretario generale, quel ruolo di coordinamento delle Direzioni generali che è insito nella sua qualità di *Vertice* dell'Area tecnico-amministrativa, ed al quale deve ricondursi l'espressione della *decisionalità* in questa *Area*.

Si è, infatti, in presenza di una fenomenologia non rapportabile a quella delle altre amministrazioni, laddove si assiste ad un processo che tende sì a sostituire l'organizzazione *dipartimentale*, con quella munita del *Segretario generale*, ma per ragioni diverse legate al recupero del *C.d.R.* al livello di Direzioni generali e della responsabilizzazione di queste ultime.

Ancor più *caratteristica* è la scelta di creare con il nuovo *C.d.R. Direzione Centrale del Bilancio-BILANDIFE*, completamente diverso, dunque da quello preesistente recante lo stesso nome, un aggregato di ex-*C.d.R.* ed altri organismi che, per la loro particolarità e per la loro diretta dipendenza dal Ministro, non potevano collocarsi coerentemente né nell'Area *tecnico-amministrativa* né in quella *Tecnico-operativa*.

In questo *C.d.R.* vengono dunque inseriti, oltre alla *Direzione Centrale del Bilancio*, *Onoranze ai Caduti*, *Ufficio centrale per le Ispezioni-ISPEDIFE*, *Magistratura militare* e *Ordinariato militare*.

Appare evidente l'eterogeneità di questo aggregato che pone problemi di corretta attribuzione dei flussi di spesa. Al riguardo, lo stesso M.E.F. ha suggerito la creazione di sub-*C.d.R.*

L'Amministrazione definisce queste strutture contabili come "U.P.B. *ampliate* con i capitoli stipendiali, ovvero strutture che:

- Non hanno dipendenza gerarchica dal *C.d.R.* nel quale sono inserite;
- non si connettono direttamente al *C.d.R.* "madre", in quanto diversi sono gli scopi, le attività istituzionali, gli organici, etc.;
- hanno la caratteristica di essere, ben visibili in bilancio e, pertanto, agevolmente controllabili per quanto attiene alle spese di funzionamento, di gestione etc..

Nel contesto delineato e che vede sempre più il confronto netto tra le due *Aree* anche nell'organizzazione del bilancio, un'altra innovazione è quella di attribuire ai *C.d.R.*. di Forza Armata, le spese afferenti gli stipendi ed indennità accessorie delle unità organiche dei medesimi e di tutto il personale delle Forze Armate se non operante in altri *C.d.R.*, salvo il ricorso alla *gestione unificata delle spese* attuata dalla competenti Direzioni generali degli affari generali e del personale.

Sempre in questa linea vengono attribuite ai *C.d.R.* di Forza Armata alcune tipologie di spesa relative a straordinario, missioni, addestramento, benessere del personale, alla sanità in genere e dalla quota-parte delle spese per viveri, vestiario, equipaggiamento e casermaggio che

---

[22] Che, a loro volta, costituiscono il risultato di una rilevantissima operazione di *asciugatura* delle strutture, posta in essere in seguito alla "Riforma di Vertici" operata con la legge 25/97, il regolamento di attuazione (approvato con il d.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556), il regolamento, approvato con il d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172, con il quale è stato riorganizzato il Segretariato generale, apportando le necessarie modifiche al d.P.R. n. 556/1999 e con il regolamento emanato il 30 marzo 2001, con il quale sono stati disciplinati gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

già attualmente sono decentrate dalla Direzione generale per i Servizi di Commissariato ad Enti e Reparti di Forza Armata.

Gli aspetti concernenti i *C.d.R.* di Forza Armata, che sono stati descritti non coinvolgono l'*Arma dei Carabinieri*, che costituisce, com'è noto, un *C.d.R.* che, fin dalla Riforma del bilancio, ha una sua totale autonomia ed al quale sono attribuite tutte le spese inerenti l'attività dell'Arma di competenza del Bilancio della Difesa.

In realtà, sta avvenendo quello che era stato prospettato nella passata relazione. L'elevazione al rango di *Forza Armata* dell'*Arma dei Carabinieri* ha posto in estrema evidenza una questione, prima certamente avvertita ma non ancora considerata di primo piano: nel Bilancio della Difesa esisteva un *C.d.R.* di *Forza Armata* al quale erano attribuite e che quindi gestiva direttamente tutte le risorse per la sua attività.

Sotto la pressante spinta della costruzione di una *contabilità analitica per centri di costo* della quale si è trattato in precedenza, si è portato avanti un progetto, quale quello descritto, che dovrebbe permettere, come è stato segnalato dal SECIN, di evitare le sovrapposizioni burocratiche e di più dinamicamente gestire il bilancio della Difesa, con conseguenti risparmi di spesa e migliore allocazione delle risorse disponibili.

Viene in particolare sottolineata, dal servizio di Controllo interno, l'esigenza di scorporare dalla Direzione di commissariato e servizi generali, la componente relativa al commissariato, comunque ridimensionata per l'utilizzazione dell'*e-procurement* per attribuirla ai *C.d.R.* di *Forza Armata*.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1 Missioni all'estero di particolare rilievo.

La Difesa, nel 2002, è stata impegnata in missioni di grande rilievo, non solamente in area balcanica ed etiope-eritrea, oltre a quella ad Hebron per il consolidamento del processo di pace in Palestina, ma in quadranti operativi piuttosto lontani ed impegnativi, come l'Afghanistan e l'area arabica.

Dal punto di vista degli oneri finanziari sostenuti nell'esercizio 2002, la più rilevante rimane la KFOR, sotto l'egida congiunta di NATO, ONU ed UE, in Kossovo, Macedonia ed Albania, che ha comportato oneri per 458,13 milioni di euro e l'impiego di 6.254 unità.

La seconda per oneri finanziari e risorse umane impiegate è *Enduring Freedom* che ha comportato oneri per 195,50 milioni di euro e l'impiego di 1.481 unità.

Quest'ultima missione ha caratteristiche estremamente peculiari essendo diretta alla lotta al terrorismo ed al mantenimento della sicurezza internazionale.

E'anche da citare l'intervento italiano in Afghanistan, nell'ambito dell'ISAF – International Security Assistance Force, indirizzata all'"assistenza alle istituzioni politiche afgane nel mantenimento di un ambiente sicuro nella città di Kabul ed aree limitrofe per consentire l'implementazione degli accordi di Bonn".

Nel rinviare al prospetto seguente, si sottolinea il sensibile incremento del coinvolgimento dell'Italia in missioni internazionali, sempre nell'ottica del *Peace Keeping* ma in un nuovo contesto di contrasto al terrorismo e di mantenimento della sicurezza internazionale.

SPECCHIO RIEPILOGATIVO DEI FINANZIAMENTI CORRELATI ALLA PARTECIPAZIONE ITALIANA AD OPERAZIONI MILITARI INTERNAZIONALI ANNO 2002

Missione	*Tipologia*	*Personale impiegato*	*Onere*
DIE Albania	nazionale	24	5.164.568
Grupnav 28 Albania	nazionale	220	13.648.724
Albit Albania	nazionale	113	8.689.739
SFOR Bosnia	NATO/ONU	1.533	107.195.921
KFOR –Amber Fox Kossovo/Macedonia/Albania	NATO/ONU/UE	6.254	458.128.030
UNMEE-Etiopia/Eritrea	ONU	147	18.038.991
TIPH 2 Hebron	multinazionale	19	1.642.501
Enduring Freedom Mar arabico - Mediterraneo	multinazionale	1.481	195.502.553
ISAF Afghanistan	multinazionale	661	92.378.459
TOTALE		*10.452*	*900.389.486*

Fonte: Stato maggiore difesa

4.2 Agenzia Industrie-Difesa.

L'*Agenzia Industrie-difesa*, come è stato descritto nelle due relazioni precedenti, pur rientrando nella tipologia generale delle agenzie[23] previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, si distingue nettamente dalle altre, dovendo assicurare[24], secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa[25].

Sulle difficoltà di realizzare un "risultato economico" in una gestione industriale di enti e stabilimenti che operavano al di fuori del mercato e che nel corso del tempo avevano visto ridursi la loro operatività nei confronti della stessa Amministrazione della Difesa[26], che, in molti casi ricorreva al mercato, ci si è soffermati nella passata relazione.

Si è anche fatto cenno al *costo sociale* dell'intera operazione[27].

Dopo l'avvio concreto dell'attività dell'Agenzia, nel corso del 2001[28] e la presa in carico dei primi sei stabilimenti con il dm 24/4/2001[29], ai quali si sono aggiunti altri tre con il dm

---

[23] La Corte ha, di recente, deliberato, nell'Adunanza della Sezione del controllo del..., l'approvazione della Relazione sulle Agenzie, previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, trale quali l'"Agenzia Industrie-Difesa".

[24] Ai sensi del regolamento di organizzazione e funzionamento, emanato con il d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424.

[25] 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.*

[26] Con la conseguente scarsa redditività per l'alto *costo per unità lavoro.*

[27] 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.

[28] Il primo atto, dopo all'approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento (con il d.P.R. n. 424/2000) 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.300/99, 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.

[29] Stabilimento militare *Ripristini e Recuperi* di Noceto (PR), Stabilimento militare *Munizionamento terrestre* di

9/1/2002[30] con una prospettiva estremamente problematica per la situazione di partenza[31], nonché per la sorte dei 1.500 addetti dei primi sei stabilimenti, nel corso del 2002, secondo le risultanze della *Relazione sulla gestione 2002*, presentata dal Direttore dell'Agenzia, unitamente al consuntivo 2002, la produzione sviluppata è cresciuta del 66% rispetto all'anno precedente ed i costi si sono ridotti del 26% con un miglioramento del risultato complessivo del 55%.

Non si è comunque raggiunto il previsto livello di produzione sviluppata (45,29 milioni di euro di euro a livello consolidato Agenzia) ma un risultato inferiore del 18% (37,15 milioni di euro) a causa, soprattutto, del mancato trasferimento e della mancata riconversione del personale, che costituisce il vero nodo da sciogliere.

Da un lato l'apertura al mercato con l'acquisizione di alcuni ordini significativi (per circa 1,6 milioni di euro di euro) per i prodotti più commerciali (in particolare per il *Polverificio di FontanaLiri,* la *Tipografia di Gaeta* ed il *Cordamificio di Castellammare di Stabia*)[32], dall'altro, il forte contenimento dei costi (di oltre il 17% rispetto a quello pianificato), hanno permesso di diminuire il contributo in conto esercizio erogato dall'Amministrazione.

Per i primi sei stabilimenti conferiti e la Direzione generale, a fronte di un valore di produzione complessivo di 24,08 milioni di euro di euro a consuntivo rispetto a 29,77 milioni di euro di preventivo, si riscontrano costi di produzione per 41,27 milioni di euro di euro a consuntivo rispetto ad 49,70 milioni di euro di preventivo, con la conseguenza di determinare il contributo in conto esercizio in 17,19 milioni di euro in sede di consuntivo rispetto ad 19,93 milioni di euro di preventivo con un *miglioramento di risultato* del 14%.

Lo scostamento rilevabile tra i rapporti dei dati attuali con la situazione economica preesistente (al 2001) e del consuntivo rispetto al preventivo 2002, indica comunque la forte precarietà delle previsioni 2002 in un contesto nel quale mancavano parametri affidabili sulla dinamica gestionale degli stabilimenti.

Per ragioni di sintesi non ci si addentra in un'analisi approfondita del bilancio, ma - una volta attuata nel 2001, la disciplina organizzativa dell'Agenzia con i due regolamenti interni "di organizzazione e funzionamento" con decreto del Ministro dell'8 giugno 2001, e "di amministrazione e contabilità" approvato con decreto del Ministro del 6 novembre 2001 – l'Agenzia ha risentito della mancanza di una reale autonomia finanziaria, non avendo un'autonoma unità previsionale di base (inserita nel bilancio di previsione 2003), che ha penalizzato la Direzione generale per la limitatezza dei fondi disponibili per le esigenze della sede centrale (4,5 mld di lire, corrispondenti a 2,36 milioni di euro, per i nove mesi del 2001 e 3,8 mld di lire, corrispondenti a 1,96 milioni di euro per tutto il 2002), di una forte limitazione del personale addetto (meno di 8 addetti per il 2002) e, come si è detto, delle problematiche inerenti al personale degli stabilimenti. .

Al riguardo, va segnalato che si è sviluppato un contenzioso dinanzi al TAR del Lazio che è sfociato in una sentenza che ha dichiarato illegittima la disposizione di cui all'art. 13 del d.P.R. n. 424/2000 (il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia) con la quale l'Amministrazione della Difesa intendeva procedere ad un ridimensionamento dell'organico degli stabilimenti all'atto del loro conferimento all'Agenzia.

In pratica detto ridimensionamento non è mai avvenuto ma, anzi, sono stati portati avanti i procedimenti di riqualificazione del personale.

Baiano di Spoleto (PG), Stabilimento militare *Spolette* di Torre Annunziata (NA), Stabilimento militare *propellenti* di Fontana Liri (FR),Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze e Stabilimento militare *Produzione cordami* di Castellammare di Stabia (NA).

[30] L'Arsenale di Messina, l'Arsenale di La Maddalena e lo Stabilimento grafico di Gaeta, con l'esplicita indicazione dell'accorpamento dei due Arsenali.

[31] Costi (100 miliardi di lire) di molto superiori al valore della produzione sviluppata (stimata in poco meno di 35 miliardi di lire).

[32] La *Maricorderia* che era stata oggetto di particolare attenzione per l'elevato costo per unità-lavoro rilevato.

Si tratta dunque di un aspetto che deve ancora trovare una soluzione effettiva[33], così come quello di una razionalizzazione delle procedure di erogazione, da parte dell'Amministrazione e di utilizzazione da parte degli stabilimenti delle risorse finanziarie destinate agli investimenti.

Nel 2002 l'Agenzia, per tutti gli stabilimenti conferiti, ha avuto assegnazioni di competenza pari a 13,5 milioni di euro, ma la cassa ha raggiunto solo 5,3 milioni di euro di euro, a fronte di investimenti programmati per 7,7 milioni di euro.

In realtà, la cifra impegnata è decisamente inferiore alla cassa, in quanto ammonta a 1,7 milioni di euro con pagamenti per 892.000 euro.

Tali dati indicano, al di là della vischiosità delle procedure di assegnazione, evidenti difficoltà sia sul piano strategico sia su quello operativo.

Nel richiamare le particolari problematiche degli stabilimenti descritte nella passata relazione, si riscontra l'attivazione di quel *circuito virtuoso* che dovrebbe portare, contestualmente, a diminuire i cosiddetti *costi dell'inefficienza* ed a recuperare la competitività degli stabilimenti sul mercato, ma, in primo luogo, a ricostituire il *fil rouge* originario con l'Amministrazione loro naturale committente[34].

E' importante che l'Agenzia possa muoversi ora sulla base di una Convenzione triennale (2003-2005) stipulata tra il Ministro della Difesa ed il Direttore generale dell'Agenzia e di una pianificazione di medio periodo: il "Programma di attività su base triennale e bilancio finanziario (piano industriale 2003-2005)" al quale si collega il piano di attività operativo ed il bilancio di previsione 2003.

4.3 Dismissioni beni immobili della Difesa.

Un aspetto sul quale la Corte ha appuntato la sua attenzione, per il particolare rilievo economico che presenta, è quello della "dismissione dei beni immobili della Difesa".

Nella passata relazione è stato fatto cenno all'indagine, programmata dalla Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, che ha per oggetto le "alienazioni dei beni della Difesa (artt. 43 e 49 della legge finanziaria n. 388/2000)", tra le quali rientrano quelle dei beni immobili.

La delibera di approvazione della relazione sull'indagine è in corso di pubblicazione.

---

[33] Nel marzo scorso è iniziata la nuova concertazione per il passaggio del personale dell'Amministrazione Difesa all'Agenzia, per i primi sei stabilimenti conferiti e per la ricollocazione del personale in esubero.

[34] Si richiama quanto argomentato al riguardo nella passata relazione:

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.

La relazione della Corte ha messo in rilievo la tempistica di stipulazione dei contratti (preliminari e definitivi) rispetto al momento in cui il bene è stato aggiudicato o permutato.

- tra la data di aggiudicazione del bene e quella di sottoscrizione del relativo contratto preliminare di compravendita sono trascorsi mediamente circa 4 mesi;
- tra la data di sottoscrizione del contratto preliminare di compravendita e quella di stipulazione del contratto definitivo di compravendita sono trascorsi in media circa 17 mesi;
- tra la data di stipula del contratto definitivo di compravendita e quella del decreto approvativo dello stesso sono trascorsi mediamente 5 mesi.

E' stato anche sottolineato come esista un carico *pregresso* relativo a contratti preliminari che non hanno ancora dato luogo alla stipula del contratto definitivo, alcuni dei quali risalenti al 1999, così come per contratti preliminari che non sono stati ancora stipulati, a distanza di un tempo considerevole (in alcuni casi, anche qui, dal 1999) dall'aggiudicazione.

La tempistica segnalata determina conseguenze sia sulla riassegnazione al bilancio della Difesa delle entrate provenienti dalla alienazione degli immobili, sia in termini di ulteriori oneri ai quali l'Amministrazione deve far fronte per la manutenzione e la sorveglianza degli immobili alienati fino alla consegna degli stessi ai rispettivi legittimi acquirenti.

La relazione della Corte tiene, peraltro, nel debito conto, le numerose problematiche, indicate anche nelle precedenti relazioni sul rendiconto; si richiamano, in particolare, i vincoli imposti all'alienabilità dei beni di interesse storico – architettonico – culturale dalla vigente normativa in materia.

Vanno anche considerati:

- i notevoli tempi richiesti dalla bonifica di determinati immobili già destinati a depositi munizioni o carburanti;
- l'esercizio del diritto di prelazione da parte di numerosi comuni che rappresentano la necessità di rinviare nel tempo i relativi negozi, per contingente mancanza della relativa disponibilità finanziaria;
- il verificarsi di numerose gare andate deserte in quanto riferite a beni scarsamente appetibili sul mercato.

Con il decreto-legge 9 maggio 2003 n. 102, recante "Disposizioni urgenti in materia di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" sono state estese le disposizioni sulla cartolarizzazione degli immobili pubblici - contenute nel decreto legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, e successive modificazioni - ad una parte degli immobili residenziali in uso al Ministero della difesa e agli immobili non residenziali della Difesa già inseriti in programmi di dismissioni.

In particolare, l'articolo 1 indica quali sono gli immobili della Difesa che possono formare oggetto di operazioni di cartolarizzazione.

Il comma 1 dell'articolo dianzi citato dispone che siano alienati con la procedura della cartolarizzazione gli alloggi di servizio, di cui alla legge 497/1978, e successive modificazioni, collocati al di fuori delle strutture militari e non classificati quali alloggi di servizio connessi all'incarico.

Al fine di non recare pregiudizio alcuno all'operatività della Difesa, detta disposizione non si applica agli alloggi di servizio che alla data di entrata in vigore del decreto-legge in questione (cioè 13 maggio 2003), si trovino in una delle seguenti situazioni:

a) siano occupati dai militari in servizio, e relative famiglie, aventi tutti i titoli di legge per abitarvi (occupanti "cum titulo");
b) siano in corso di manutenzione per avvicendamento dei titolari;

c) siano occupati dai soggetti ai quali sia stato notificato il provvedimento amministrativo di recupero forzoso (parte degli occupanti "sine titulo")[35].

In definitiva, gli alloggi di servizio da alienare con il sistema della cartolarizzazione sono quelli, non ubicati nelle infrastrutture militari, occupati "sine titulo" sia dalle famiglie appartenenti alla "categoria protetta", sia dalle famiglie non appartenenti alla "categoria protetta" alle quali non sia stato notificato alla data del 13 maggio 2003 il provvedimento amministrativo di recupero forzoso, nonchè quelli sfitti considerati "non più utili" dalla Difesa.

5. Attività contrattuale.

5.1 Analisi dell'attività contrattuale della difesa.

L'attività contrattuale della Difesa assume una particolare rilevanza nel contesto di quella complessiva dell'Amministrazione pubblica. In particolare, è opportuno fornire, sia pure a livello schematico, la dimensione dell'utilizzazione delle *trattative private-* per le quali va tenuto conto delle esigenze e delle normative specifiche del settore difesa anche in rapporto con la normativa comunitaria, in particolare per il settore dell'armamento - in un contesto che vede questa tipologia di *scelta del contraente* oggetto di attenzione da parte del legislatore con l'art. 24 della legge finanziaria per il 2003 (la legge 27 dicembre 2002, n. 289) e la Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte n. 7/2003, di cui si tratta nella parte generale dedicata all'"Attività contrattuale".

Per quanto attiene ai singoli Centri di responsabilità (nel sistema vigente) l'utilizzazione delle *trattative private* è così ripartita:

---

[35] Per quanto concerne gli alloggi occupati "sine titulo", va chiarito che la mancanza di titolo si riferisce al fatto che l'occupante dell'alloggio non è legittimato da una regolare concessione in corso, perché la concessione è scaduta o non l'ha mai ottenuta a suo favore.

Viene, così, in prima linea, la categoria dei dipendenti che alla scadenza della concessione o del rapporto di servizio continuano ad occupare l'immobile e resistono ai tentativi di recupero.

Segue la categoria dei familiari (moglie, figli, ecc.) che a seguito del decesso del titolare restano nell'alloggio oltre ogni termine di proroga regolamentare.

Vi è, infine, la categoria degli estranei che abusivamente si trovano nel possesso dell'immobile.

Il difetto del titolo, peraltro, non comporta il medesimo effetto, in quanto il legislatore è intervenuto a protezione delle categorie che sono legate all'Amministrazione direttamente o indirettamente da un rapporto di servizio (in atto o pregresso).

Infatti, il provvedimento collegato alla finanziaria 1994 (legge n. 537/93) ha stabilito (art. 9, co. 7) che il personale dipendente, ancorché in quiescenza, e le vedove dei dipendenti deceduti non legalmente separate né divorziate, possono mantenere la conduzione dell'alloggio se non superano i limiti di reddito fissati dal Ministro della difesa con il piano annuale di cui al medesimo comma e se non sono proprietari di altro alloggio di certificata abitabilità sul territorio nazionale.

Il collegato alla finanziaria 1995 (legge n. 724/1994) ha ulteriormente rafforzato la protezione della categoria su indicata , escludendo che il canone dovuto dalla medesima abbia a subire, come per gli altri occupanti senza titolo, maggiorazione alcuna.

A fronte di questa categoria protetta anche sul piano del recupero dell'alloggio sta la categoria degli occupanti che sono tenuti al rilascio dell'immobile in quanto si tratta di dipendenti, in servizio o in quiescenza, e di vedove privi dei requisiti negativi (di reddito e di proprietà abitativa) ovvero di terzi estranei all'Amministrazione (ivi compresi i figli di ex dipendenti).

Gli occupanti tenuti al rilascio dell'alloggio sono, comunque, distinti in relazione al reddito complessivo del nucleo familiare agli effetti della determinazione del canone dovuto all'Amministrazione.

Trattative private
Suddivisione per Centri di responsabilità

CENTRI DI RESPONSABILITA'	IMPORTO (*milioni di euro*)
Ispettorato logistico Esercito	66,5
Direzione di commissariato	48,8
Direzione armamenti terrestri	174,1
Arma dei carabinieri	54,8
Direzione telecomunicazioni	194,8
Direzione armamenti aerei	346,2
Ispettorato commissariato marittimo	70,5
Direzione armamenti marittimi	62,7
Comando logistico aeronautico	355,2
	1.373,6

Sotto il profilo dei fornitori, spiccano i contratti con Alenia Aeronautica S.p.A. per 214 milioni di euro di cui 180 milioni di euro per la fornitura di 5 velivoli C27J, con Agusta S.p.A. per 141,4 milioni di euro di cui 21 milioni di euro per "manutenzione programmata e non relativa alla linea di elicotteri B212" e 23 milioni di euro per "attività di studio modifiche ad elicotteri della marina militare", con Marconi Mobile per 58,4 milioni di euro di cui un contratto di 36,8 milioni di euro per fornitura materiali, con il Consorzio IVECO-FIAT-OTO MELARA per 52,9 milioni di euro di cui 43,6 milioni di euro per interventi manutentivi e parti di ricambio, con Aermacchi S.p.A,. per 3,6 milioni di euro di cui 31 milioni di euro per "supporto ad articoli aeronautici vari", con Marconi Mobile S.p.A. per 40 milioni di euro, con Alenia Marconi System per 33 milioni di euro di cui 23,3 milioni di euro per l'ammodernamento della rete radar costiera della marina militare, con il R.T.I. Alenia Aeronautica-OAN per un contratto di 26 milioni di euro per le prestazioni di supporto al velivolo G222, con la FAGIOLI/SAIMA per un unico contratto di 25 milioni di euro per trasporto europeo, con Piaggio Aeroindustries S.p.A. per 23,5 milioni di euro di cui un contratto per 18,2 milioni di euro per "prestazioni e fornitura parti di ricambio".

Dai dati forniti dall'Amministrazione si rileva dunque il livello piuttosto elevato di utilizzazione delle *trattative private*, non solo in termini quantitativi ma anche sotto il profilo dei valori dei singoli contratti.

Importante è anche il dato relativo ai contratti relativi a *forniture* e *servizi*, stipulati dalle Direzioni generali d'armamento e dalla Direzione delle telecomunicazioni, ai sensi del d.lgs. n. 157/1995 e del d.lgs. n. 358/1992.

Va precisato, al riguardo, che sono tutte procedure *soprasoglia* comunitaria

APPALTI DI SERVIZI (D. LGS. 157/95)

DIREZIONE GENERALE	SOPRASOGLIA			
	PROCEDURE APERTE		PROCEDURE RISTRETTE	
	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
ARMAMENTI TERRESTRI	-	-	-	-
ARMAMENTI NAVALI	-	-	1	519.538,08
ARMAMENTI AERONAUTICI	-	-	-	-
TELECOMUNICAZIONI	-	-	2	2.537.969,68

NOTA: *nelle procedure ristrette devono intendersi compresi le licitazioni private e gli appalti concorso*

APPALTI DI FORNITURE (D. LGS. 358/92)

DIREZIONE GENERALE	SOPRASOGLIA			
	PROCEDURE APERTE		PROCEDURE RISTRETTE	
	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
ARMAMENTI TERRESTRI	-	-	0	32.252.652,00
ARMAMENTI NAVALI	-	-	1	347.059,04
ARMAMENTI AERONAUTICI	-	-	5	42.331.000,00
TELECOMUNICAZIONI	-	-	12*	39.372.059,23

NOTA: *nelle procedure ristrette devono intendersi compresi le licitazioni private e gli appalti concorso*
* = COMPRESI 5 CONTRATTI IN AMBITO W.E.A.G.
(Gruppo dell'Europa occidentale per gli armamenti)

Dati elaborati dal Segretariato generale Difesa.

5.2 Programmi internazionali.

In considerazione della grande rilevanza che essi hanno nel sistema contrattuale complessivo della Difesa, vengono, di seguito, segnalati alcuni programmi ritenuti particolarmente significativi dalle Direzioni generali d'armamento, rispettivamente, per i settori *terrestre*, *marittimo* ed *aeronautico:*

Per il settore dell'armamento *terrestre*, legato quindi alle esigenze dell'*Esercito*, è interessante indicare lo stato del programma MLRS che è regolato da un MOU[36] tra USA, Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia, ed è attivo dal 1982 con scadenza attualmente prevista nel 2019, nel cui contesto sono stati acquisiti 22 sistemi d'arma.

Il Programma è incentrato in particolare sullo sviluppo di un razzo guidato (Guided MLRS), che dovrebbe essere realizzato entro il 2003, e che prevede la *partnership* al 50% tra USA ei Paesi citati U.E..

E' già in corso di definizione il MOU relativo alla fase della produzione ed, in proposito, si sta valutando se sia conveniente aprire una seconda linea di produzione in Europa (alla quale

[36] Memorandum of understanding – strumento tipico degli Accordi internazionali per la ingegnerizzazione, sviluppo e produzione di sistemi d'arma.

parteciperebbero Italia, Francia e Germania) o mantenere un'unica linea negli USA.

Nella circostanza emerge il problema, più volte evidenziato nell'analisi dei Programmi d'armamento, dell'assegnazione delle quote ai singoli Paesi, che attiene, fondamentalmente al cosiddetto *ritorno economico* per l'industria nazionale ed implica, sotto altro profilo, l'effettiva capacità di questa di portare avanti le fasi di competenza.

Un aspetto che attiene all'adeguamento delle tecnologie e, quindi, rientra a pieno titolo nell'"ammodernamento" è quello relativo all'acquisizione del *Calcolatore balistico FFCS*, destinato a sostituire l'attuale FCS che risale agli anni 80.

In proposito, sono all'esame due sistemi:

il primo, denominato IFCS (improved fire control system) e proposto da USA e Gran Bretagna, si basa sul radicale aggiornamento del FCS, che ha tempi di sviluppo e realizzazione ancora non precisati e costi significativamente superiori al secondo: EFCS (european fire control system), proposto da Francia, Germania ed Italia.

In questo caso è già stata superata la fase di prefattibilità e sta per essere ratificato il MOU concernente la fase di sviluppo fra i tre Paesi, mentre il contratto con il consorzio EADS Dornier-KMW-Tales prevede un costo di € 15 milioni di euro.

Sempre nell'ottica complessiva dell'implementazione del "Razzo" costituente l'oggetto specifico del programma, sono in corso le prove per verificare il raggiungimento delle caratteristiche operative per l'SDF – Spoletta di autodistruzione, destinata a sostituire quelle del submunizionamento della *testa di guerra* del razzo. E' operante un MOU tra Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia ed un contratto con il Consorzio Junghans Feinwerktechnic per un onere complessivo di circa 6,6 milioni di euro.

Per il settore dell'armamento *marittimo*, è interessante l'analisi del Programma di cooperazione tra Italia e Francia per lo sviluppo di un siluro leggero antisommergibile, denominato MU90 (MU-90 = Murene + A290), per Unità di superficie ed aeromobili.

Si tratta di un'arma di elevate prestazioni operative, impiegabile in ambienti acustici fortemente perturbati, su bassi ed alti fondali, in presenza di contromisure e nei confronti di qualsiasi minaccia sommergibilistica, che adeguerebbe le attuali armi in dotazione alla minaccia subacquea prevista per il prossimo ventennio.

L'inizio del Programma risale al 1991 (MOU "Quadro" per sviluppo, produzione e supporto in servizio) ed il termine è fissato al 2007.

Il 16 gennaio 1997 ha avuto termine la fase di sviluppo ed è stata avviata quella di produzione e nell'aprile 1997 sono state quantificate le esigenze da parte dello Stato Maggiore della Marina:

- Acquisizione di un 1° lotto di 200 siluri di serie, con una cadenza di 50 siluri l'anno, comprensivi del supporto logistico, per un onere di 358 mld di lire pari a 184,9 milioni di euro;
- Acquisizione, contestuale, di una quota di componenti/subassiemi critici, da utilizzare nel ciclo logistico, per un onere di 13 mld di lire pari ad 6,7 milioni di euro.
- Opzione per l'acquisizione di un 2° lotto si ulteriori 100 siluri e relativa logistica.

La consegna dei primi materiali del supporto logistico è già in corso così come quella dei siluri, ma si riscontra, al momento, una stasi sia nella campagna di lanci sia nella fornitura dei siluri, per motivi tecnici legati alla propulsione del siluro. In questo scorcio di tempo dovrebbero esser trovate le soluzioni idonee ed entro la fine dell'anno essere completata l'accettazione dei lotti dei siluri.

Le industrie nazionali che hanno attuato la fase di sviluppo, hanno formato un GEIE – Gruppo Europeo d'interesse economico, denominato EUROTORP e composto dalla DCN International e dalla THALES per la Francia, con quote di partecipazione, rispettivamente, del 26% e del 24%, e dalla WHITEHEAD ALENIA SISTEMI SUBACQUEI per l'Italia, con una

quota del 50%..

Per quanto attiene ai pagamenti, sono state esaurite le quote relative agli anni dal 1997 al 2001 (per 157,5 milioni di euro) e sulla quota 2002 sono stati effettuati pagamenti per 7,2 milioni di euro.

Per ciò che concerne la revisione-prezzi, prevista dal contratto, sono stati impegnati 52.956 per il 2000, 1,5 milioni di euro per il 2001 ed 3,5 milioni di euro per il 2002; i pagamenti per i primi due anni sono stati totalmente effettuati, mentre sul 2002 sono stati effettuati pagamenti per 2,4 milioni di euro.

Per il settore dell'armamento *aeronautico*, il programma che costituisce costante oggetto di attenzione da parte della Corte è quello relativo all'*Eurofighter EFA 2000*, un caccia intercettore destinato a sostituire l'F104S, ritenuto basilare per la *difesa aerea*. [37]

La Corte si è già occupata, in passato di detto programma, sottoposto al controllo coordinato delle massime autorità di controllo dei Paesi interessati (Supreme Audit Istitutions) le quali hanno effettuato apposite visite ispettive al fine di verificare lo stato di attuazione dei medesimi e riferire ai Parlamenti nazionali.

Nella relazione al Parlamento sul rendiconto 1996 è stata inserita un'apposita trattazione sugli esiti di tale attività di controllo e nelle relazioni successive si è dato conto dei tempi di evoluzione del programma.

Attualmente è stata raggiunta una fase di particolare rilevanza, legata alla consegna dei primi velivoli, prevista per il 2003, (in particolare, è prevista la presentazione al collaudo del primo velivolo italiano entro il corrente mese di giugno 2003).

Nel frattempo procedono le attività di sviluppo e prova dei prototipi (6 dei quali 2 italiani, dopo la caduta di un prototipo spagnolo) prevista quest'ultima nell' ambito del programma di sviluppo.

Le prove sono previste non solamente sui prototipi ma anche su velivoli di produzione strumentati (Instrumented Production Aircrafts - IPAs).

Al momento, nell'ottica del collaudo del primo velivolo italiano, sono di particolare rilevanza le attività relative all'*accettazione dei motori* (per ora 19), nonché la definizione dei contratti relativi al supporto logistico integrato necessario per l'effettiva immissione in servizio del sistema d'arma.

Tutti i contratti relativi al supporto logistico dovrebbero essere definiti, con le correlate risorse finanziarie entro il mese di agosto 2003, mentre viene affinato il monitoraggio ed il controllo del programma sotto i profili tecnici, contrattuali e finanziari.

Va tenuto presente che viene stimata al 2016 l'entrata in esercizio di tutti i velivoli di cui è prevista l'acquisizione (130, di cui 121 commissionati mentre per i restanti 9 esiste una opzione che verrà decisa successivamente) e, quindi coperto *a regime* il *gap* tecnologico che, in via transitoria, viene superato con il ricorso alla acquisizione in *leasing*[38] di velivoli idonei a fronteggiare le esigenze per il periodo di attesa per l'acquisizione concreta dell'Eurofighter 2000.

In proposito, va segnalato il livello complessivo della spesa per detto *leasing*, che raggiunge 413,16 milioni di euro dal 1994 al 2004, dei quali risultano erogati oltre 206 milioni di euro.

Collegato al programma EFA 2000 è quindi quello relativo alla citata acquisizione in *leasing* di F16 destinati a colmare il *gap* dovuto alla mancanza della disponibilità degli

---

[37] Il programma - che riguarda la cooproduzione, in ambito N.A.T.O., di un velivolo europeo da combattimento dotato del massimo numero di elementi comuni e di capacità offensive corrispondenti ai requisiti operativi stabiliti dalle quattro Nazioni partecipanti (Germania, Regno Unito, Italia e Spagna) - è stato regolamentato da appositi "*Memorandum of Understanding*-MOU" che dal primo, contenente i principi generali, si sono succeduti fino al n. 7, disciplinando le varie fasi di definizione del medesimo.

[38] Terminato il leasing di due gruppi di TORNADO Air Defence Variant della Gran Bretagna, è ora in atto l'acquisizione, sempre in *leasing*, di 30 velivoli F16 per il periodo 2003-2010.

Eurofighters.

In proposito, oltre al *leasing* in atto, è prevista l'acquisizione di 45.000 ore di volo, per il periodo 2003-2010, di 30 velivoli monoposto per tre gruppi di volo e di 4 velivoli *trainer* per l'addestramento iniziale.

Il contratto relativo era stato firmato il 15 marzo 2001 e, successivamente sono stati apportati emendamenti alle clausole contrattuali per adeguarle, sia sotto il profilo giuridico (il cambio dei numeri di matricola) sia sotto quello tecnico-gestionale (introduzione dell'"asset management").

E' importante segnalare la sottoscrizione degli "Industrial Return agreements", avvenuta il 31 luglio 2002. Tali accordi disciplinano, infatti, le compensazioni industriali del programma, dirette ed indirette, a favore dell'industria italiana.

Queste compensazioni vengono realizzate tramite commesse conferite alle ditte italiane da quelle estere che realizzano il programma. In particolare, sono già stati definiti due progetti che investono due ditte italiane (la GSE e la CARNAGHI) per complessivi US $ 8,5 milioni di dollari, da parte di Lockeed-Martin e Pratt & Whitney.

Il 9 maggio 2003 è stato presentato il primo velivolo ed entro il mese di giugno 2003 sono previsti l'accettazione ed il trasferimento in Italia dei primi cinque velivoli, cui è previsto che seguano ulteriori dieci suddivisi tra i mesi di settembre e dicembre.

Un ultimo accenno può essere fatto al Programma relativo all'acquisizione del sistema missilistico MEADS – *Medium-Range Extended Air Defence System.*

Questo programma vede coinvolti gli Stati uniti (per il 55%), la Germania (per il 28%) e l'Italia (per il 17%) ed ha lo scopo di realizzare un sistema missilistico di difesa aerea a protezione di obiettivi vitali civili e militari.

Il MOU relativo ed il successivo emendamento indicano un valore complessivo di 411,8 milioni di dollari, dei quali 60,84 milioni di dollari per l'Italia.

Al momento risultano effettuati pagamenti per 21,3 milioni di euro e nel corso del 2003 è previsto che vengano erogati altri 16,9 milioni di euro.

Lo stato di avanzamento del programma indica la prossima conclusione della fase dedicata alla "definizione e validazione del progetto", fissata al Marzo 2004, per passare alla fase di "sviluppo del sistema" che dovrà durare al massimo 7 anni con oneri complessivi per 3,3 mld di dollari ed una quota italiana di 600 milioni di euro.

I sistemi prodotti[39] hanno una configurazione *modulare* e, come tale, adattabile alle esigenze operative specifiche.

5.3 L'Esternalizzazione dei servizi.

Nella relazione sul rendiconto 2001 si era posto l'accento, su alcuni problemi organizzativi dell'Amministrazione della Difesa che rendevano necessario il ricorso a prestazioni esterne, anche in ambiti estremamente peculiari come la sorveglianza delle Caserme.

Di tale fenomeno era stata esaminata la causa prima: la mancanza di risorse un tempo assicurate dalla *Leva*, che verrà sospesa dal 1° gennaio 2007, ai sensi del d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, in coerenza con l'avvento della *Forza Professionale*.

In realtà, nel sistema Difesa, come era già stato messo in luce nella passata relazione, l'esternalizzazione non è motivata dal tasso *specialistico* della prestazione, come tale non riscontrabile nelle professionalità esistenti presso l'Amministrazione, ma dal livello *medio-basso* della stessa e, quindi, finora assicurato (seppur a volte impropriamente) dai militari di leva:

---

[39] Che prevedono missili balistici tattici, missili da crociera d'alta e bassa quota ed antiradiazione, velivoli non pilotati, ad ala fissa, ad ala rotante e missili tattici aria-superficie per quanto concerne i velivoli, nonché radar di sorveglianza, multifunzionale di controllo del tiro, unità di controllo tattico, per la ricarica dei lanciatori e di potenza autonoma, lanciatore multiplo (per dodici missili).

E' il caso degli autisti, dei servizi di mensa, pulizia, vigilanza ed altri analoghi servizi, con l'ulteriore vantaggio di poter usufruire di tale personale ben al di là degli orari stabiliti contrattualmente per i dipendenti civili.

Nel contesto delineato, che trova esplicite indicazioni nella legge 14 novembre 2000, n. 331 (norme per l'istituzione del servizio militare professionale), la quale ha espressamente previsto l'affidamento ad imprese private di attività di natura logistica, attualmente svolte da personale militare purché non connesse con il soddisfacimento di esigenze di sicurezza e difesa delle strutture, l'Amministrazione della Difesa ha provveduto ad "esternalizzare" i seguenti servizi:

- *vettovagliamento*. Attualmente, la maggior parte degli Enti della Difesa, sia pure con modalità diversificate, gestisce tale servizio attraverso il sistema "catering". La forma del catering "veicolato" (con confezione dei pasti presso punti di cottura delle ditte appaltatrici) è stata adottata nei casi in cui si renda necessaria la messa a norma delle cucine. Rimane fermo che, alcuni Enti, allo scopo di non disperdere il "know how" acquisito dalle F.A. in un settore altamente sensibile in contesti operativi, continueranno a gestire in proprio il servizio. Il ricorso al catering in tale settore ha consentito di recuperare personale (anche Ufficiali e Sottufficiali), automezzi e infrastrutture (magazzini di deposito delle derrate);
- *trasporti terrestri, marittimi ed aerei e spedizione di materiali*. In tale specifico settore, la motivazione del ricorso all'esternalizzazione va ricercata nella mancanza, insufficienza e/o inadeguatezza dei mezzi in dotazione;
- *servizio di vigilanza alle infrastrutture militari*. Anche per tale attività la scelta è stata indotta dalla mancanza di personale militare o civile. Si evidenzia, al riguardo, la netta separazione concettuale ed organizzativa esistente tra le attività di sicurezza e di difesa che, in conformità all'art. 3 della menzionata legge n. 331/2000, continueranno ad essere assicurate da personale militare ed i servizi ausiliari di vigilanza/portierato/custodia connessi con la vita ed il funzionamento delle installazioni militari;
- *attività varie di natura ingegneristica anche nel campo informatico e delle telecomunicazioni*. Scelta orientata dalla insufficienza di personale in possesso della specifica professionalità;
- *attività sanitarie* anche in questo caso le motivazioni risiedono essenzialmente nell'esigenza di disporre di specifiche professionalità.

Il Segretariato Generale (in collaborazione con le Direzioni generali) sta studiando la possibilità di estendere l' *esternalizzazione* ad altri servizi.

E' di particolare interesse l'affidamento del servizio di conduzione degli automezzi militari e quello del *servizio di vestiario*, attraverso la formula del "General Contractor". Per quest'ultimo, si evidenzia che "la novità" sarebbe costituita dal ricorso ad un unico appalto non solo per la fornitura di tutti i capi di vestiario occorrenti al personale attraverso un accorpamento degli stessi per categoria merceologica, ma anche per la gestione del servizio di rifornimento agli utenti, con sensibili risparmi di risorse umane, mezzi ed infrastrutture.

In proposito, si sottolinea come l'ultima opzione vada incontro all'eliminazione di quelle evidenti diseconomie di gestione che sono state messe in luce dalla relazione della Corte, in sede di controllo sulla gestione "Monitoraggio ed analisi della gestione dei magazzini dell'Amministrazione della Difesa", approvata con la deliberazione n. 17/2002/G (dopo la precedente 80/2000), alla quale si è accennato in occasione dell'esame del rendiconto 2001.

Per quanto, infatti, l'esternalizzazione dei servizi finora operata e prevista dal Ministero sia motivata soprattutto dal venir meno della forza *di leva* e dall'esigenza di recuperare

personale da impiegare in compiti operativi o comunque più strettamente correlati con la "missione" assegnata alle Forze Armate, si devono sottolineare anche aspetti logistici di grande rilievo, come il recupero o la destinazione ad altri usi, anche di immobili adibiti a magazzini in alcuni settori, quali il vettovagliamento, oltre ad una più razionale utilizzazione dei magazzini, come indicato nella citata deliberazione della Corte.

I parametri che hanno guidato l'azione amministrativa nell'esame delle offerte rinvenibili sul mercato, non hanno avuto riguardo solo alla organizzazione aziendale ed alla presenza nel territorio delle imprese del ramo, ma anche all'effettivo livello delle professionalità disponibili al di fuori dell'ambito della Difesa.

In ogni caso, allorché le procedure di scelta del contraente hanno privilegiato il sistema di aggiudicazione dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", ferma rimanendo un'equa valutazione dei parametri "tecnici" come sopra esemplificati, al fattore prezzo è stato comunque attribuito valore preponderante.

5.4 Le Convenzioni Consip.

L'Amministrazione della Difesa ha immediatamente percepito la portata delle innovazioni introdotte in tema di approvvigionamento di beni e servizi, nelle amministrazioni pubbliche, con le più recenti "leggi finanziarie"[40].

40

- La legge del 23 dicembre 1999 n. 488 (Legge Finanziaria 2000) all'articolo 26 ha introdotto rilevanti novità sulle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni con la finalità di far ottenere alle stesse benefici in termini di economicità degli acquisti, livelli di servizio dai fornitori e semplificazione dei processi interni. E' stato, infatti, attribuita al Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche attraverso strutture dedicate (Consip), la funzione di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura sino alla concorrenza di un quantitativo di beni o di servizi predeterminato.
  Già con questa legge era stato statuito l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni, centrali e periferiche dello Stato di approvvigionarsi utilizzando le suddette convenzioni mentre le restanti pubbliche amministrazioni avevano la facoltà di aderire alle convenzioni stesse, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.
  Con riguardo ai contratti per acquisti e forniture di beni e servizi delle amministrazioni statali stipulati a seguito di esperimento di gara in scadenza nel triennio 2000-2002, l'articolo 27 comma 6 stabilisce che possono essere rinnovati per una sola volta e per un periodo non superiore a due anni, a condizione che il fornitore assicuri una riduzione del corrispettivo di almeno il 3 per cento, fermo restando il rimanente contenuto del contratto.
- La legge del 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge Finanziaria 2001) all'articolo 58 ha ribadito che le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge n. 488/1999 sono stipulate dalla Concessionaria servizi informatici pubblici – Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero di altre pubbliche amministrazioni. L'articolo 59 ha disposto che, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, promuove aggregazioni di enti decentrati di spesa (province, comuni, aziende sanitarie ed ospedaliere, università) per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e l'eventuale stipula di convenzioni. valevoli su parte del territorio nazionale.
- La legge del 28 dicembre 2001 n. 448 (Legge Finanziaria 2002) all'articolo 24, comma 6, ha stabilito che per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e successive modificazioni e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. In ogni caso per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso. Al comma 7 si prevede che gli enti locali emanino direttive affinchè gli amministratori da loro designati negli enti e nelle aziende promuovano l'adesione alle convenzioni o l'attuazione delle procedure di cui al comma.
  Inoltre, nell'ambito delle azioni mirate al contenimento ed alla razionalizzazione delle spese, all'articolo 32 comma 1 si stabilisce che gli enti pubblici diversi da quelli di cui al comma 6 dell'articolo 24 nonchè gli enti privati interamente partecipati aderiscono alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.
- Infine, la legge del 27 dicembre 2002 n. 289 (Legge Finanziaria 2003), all'art. 24, ha previsto che, fermo quanto previsto dagli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, 2, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, e 24 e 32 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, le pubbliche amministrazioni considerate nella

Nel sistema Difesa, il ricorso alle *Convenzioni Consip* è stato visto soprattutto come un'opportunità per, anche nell'ambito contrattuale, realizzare un'*esternalizzazione* delle attività amministrative connesse, con conseguente recupero, anche in tale settore, di professionalità e risorse finanziarie, ma, ancor più, per realizzare, sia pure attraverso una via *obbligata*, l'uniformità delle condizioni di fornitura per tutti gli Enti/Comandi/Reparti utenti.

Attualmente l'Amministrazione ha aderito alle convenzioni già stipulate dalla Consip (telefonia fissa e mobile, prodotti per ufficio, prodotti petroliferi, buoni pasto, fornitura derrate alimentari, ecc.) e si appresta ad aderire a quelle in corso di perfezionamento (es. ristorazione collettiva).

Anche in questo caso, dunque, sono gli aspetti organizzatori che indicano la positività di tale soluzione, in quanto, soprattutto gli Enti/Reparti a prevalente attività operativa vengono sollevati da numerose incombenze *amministrative*, non esclusa la trattazione del contenzioso contrattuale.

E' altrettanto evidente che le peculiari esigenze della Difesa rendono necessario un rilevante lavoro *a monte*, per l'esatta individuazione delle clausole di interesse e salvaguardia, in occasione della proposta e della verifica dei progetti di convenzione e delle annesse condizioni di fornitura che, comunque, la Consip ha dovuto armonizzare, quando possibile, con le esigenze delle altre pubbliche amministrazioni interessate alle medesime convenzioni.

Una figura *centrale*, sotto questo profilo, è quella del "referente Consip", tramite il quale è stato possibile definire preliminarmente con la società le condizioni da recepire nelle convenzioni.

Nella tabella seguente si offre un quadro sintetico del *panorama* delle *Convenzioni Consip* distinte per valori complessivi in relazione alla tipologia di beni.

(in milioni di euro)

	2000	2001	2002	Somma:
BUONI PASTO	0,0	2,8	16,4	19,2
CANCELLERIA	0,0	2,4	6,0	8,4
CARBURANTI EXRA RETE	0,0	0,2	0,2	0,5
CARBURANTI RETE	0,0	0,0	1,1	1,2
CARTA IN RISME	0,0	0,0	1,2	1,2
CENTRALI TEL4EFONICHE	0,0	1,4	0,3	1,8
FAX	0,2	0,0	0,5	0,5
FOTOCOPIATRICI	0,0	8,9	7,0	15,9
GASOLIO DI RISCALDAMENTO	0,0	0,0	1,6	1,7
OLIO COMBUSTIBILE	0,0	0,0	0,0	0,0
PC DESK TOP	0,0	0,0	4,3	4,3
PC PORTATILI	0,0	0,0	1,6	4,8
STAMPANTI	0,0	0,0	0,2	1,0
SW PRODUTTIVA	0,0	0,0	0,4	1,9
TOTALE	0,2	0,0	40,7	62,2

Tabella C allegata alla legge e, comunque, gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip Spa. Per procedere ad acquisti in maniera autonoma gli enti di cui all'articolo 24, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso. Gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo. Al fine di consentire il conseguimento di risparmi di spesa, alle predette convenzioni possono, altresi', aderire i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 3 giugno 1999, n. 157.

I contratti stipulati in violazione del comma 1 o dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip Spa sono nulli. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi e' causa di responsabilita' amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni anzidette e quello indicato nel contratto.

Per quanto riguarda le utilità

FONIA MOBILE	0,3	Canone noleggio
ENERGIA ELETTRICA (ROMA)	1,8	7 immobili
SERVIZIO ENERGIA	4,1	18 immobili

5.5 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.

Come nelle precedenti relazioni viene esposta un'analisi dell'attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri, per le note caratteristiche di *Centro di responsabilità* che concentra i profili programmatori, gestionali e di controllo in un unico contesto.

L'attività del Comando generale, che si è esplicata come segue:

Contratti di pubbliche forniture

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Sup. soglia comunitaria	Inf. soglia comunitaria	
Licitazione privata	12.732.155,41	471.548,09	**13.203.703,50**
Trattativa privata	28.110.353,44	2.385.374,80	**30.495.728,24**
Consip	14.258.006,66	125.250,89	**14.383.257,55**
Aumenti 1/5	397.580,40	1.159.460,47	**1.557.040,87**
Atti aggiuntivi	2.189.643,69	180.662,13	**2.370.305,82**
Totale	**57.687.739,60**	**4.322.296,38**	**62.010.035,98**

Norme applicate:

- legge e Regolamento di Contabilità Generale dello Stato;
- d.lgs. 24.7.1992, n. 358 e successive modifiche di cui al d.lgs. 20.10.1998, n. 402;
- d.P.R. 18 aprile 1994, n. 573 (per acquisti in ambito nazionale).

Contratti di servizi

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Sup. soglia comunitaria	Inf. soglia comunitaria	
Licitazione privata	0	23.891,29	**23.891,29**
Trattativa privata	7.433.091,51	2.352.557,45	**9.785.648,96**
Consip	2.625.033,87	132.008,98	**2.757.042,85**
Atti aggiuntivi	24.526,92	0	**24.526,92**
Rinnovi	11.243.895,45	120.557,65	**11.364.453,10**
Totale	**21.326.547,75**	**2.629.015,37**	**23.955.563,12**

Norme applicate:

- Legge e Regolamento di Contabilità Generale dello Stato;
- D.Lgs. 17 marzo 1995, n.157.

Contratti lavori pubblici

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Sup. soglia comunitaria	Inf. soglia comunitaria	
Asta pubblica	0	10.406.886,18	**10.406.886,18**
Licitazione privata	853.023,36	325.612,81	**1.178.636,17**
Trattativa privata	0	3.156.790,16	**3.156.790,16**
Aumenti 1/5	0	233.354,42	**233.354,42**
Totale	**853.023,36**	**14.122.643,57**	**14.975.666,93**

Norme applicate:
- legge 2 febbraio 1973, n.14;
- legge 11/2/1994, n. 109 e succ. modifiche di cui alla legge 18/11/1998, n. 415;
- Reg. lavori genio militare - RD 17 marzo 1932, n. 365.

In sede decentrata l'attività ha assunto le dimensioni di seguito descritte:

Direzione di Commissariato

- Contratti per acquisto di prodotti: € 26.511.029,90 di cui €. 26.511.029,90 per un importo superiore alla soglia comunitaria:
  a. €. 26.214.207,56 (licitazione privata);
  b. €. 296.822,34 (trattativa privata).
- Contratti per somministrazione (catering) aventi ad oggetto fornitura periodica o continuativa: €. 12.654.000,00 (licitazione privata) tutti per un importo superiore alla soglia comunitaria:
- Contratti: criteri di aggiudicazione:
  a. €. 26.511.029,90 (prezzo più basso);
  b. €. 12.654.000,00 (offerta economicamente più vantaggiosa);

Enti Periferici

- Contratti per acquisto di prodotti: €. 3.482.928,05 di cui €. 1.033.457,35 per importo superiore alla soglia comunitaria e €. 2.449.470,70 per importo inferiore alla soglia comunitaria:
  a. €. 3.126.608,05 (licitazione privata);
  b. €. 356.320,00 (trattativa privata).
- Contratti per somministrazione avente ad oggetto fornitura ad esecuzione periodica o continuativa: €. 6.453.862,03 di cui €. 1.825.211,45 per importo superiore alla soglia comunitaria e € 4.628.651,58 per importo inferiore alla soglia comunitaria.
  a. €. 6.340.092,85 (licitazione privata);
  b. €. 113.769,18 (trattativa privata).
- Contratti misti contenenti forniture: € 3.078.945,57 di cui nessuno per importo superiore alla soglia comunitaria e €. 3.078.945.57 per importo inferiore alla soglia comunitaria:
  a. €. 2.928.945,57 (licitazione privata);
  b. €. 150.000,00 (trattativa privata).
- Acquisto mediante procedura in economia: €. 91.080.740,09 complessive di cui :
  a. €. 61.827.165,75 (per acquisto prodotti);
  b. €. 15.281.405,94 (somministrazione e fornitura ad esecuzione periodica o continuativa);
  c. €. 13.972.168,40 (misti contenenti forniture).
- Contratti: criteri di aggiudicazione:
  a. €. 15.871.447,93 (prezzo più basso);
  b. €. 1.601.277,32 (offerta economicamente più vantaggiosa);
  c. €. 0 (massimo ribasso con adozione scheda segreta);
  d. €. 366.320,00 (altri criteri).

Allegato 1

MINISTERO DELLA DIFESA
ANNO FINANZIARIO 2002
TAGLI EFFETTUATI COL DECRETO SALVA-SPESE (DM 29/11/2002)

(importi in euro)

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
1- Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1002	20.388	19.537
	1004	190.753	190.753
	1005	14.542	13.212
	1016	5.537	4.976
	1043	874	34.089
	1044	39.402	31.915
	1151	3.179.370	5.507.970
totale		**3.450.866**	**5.802.452**
8 - Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari	1267	1.447.717	1.212.515
	1268	792.740	1.021.693
	1202	4.985	8.968
	1203	5.477	4.993
	1209	1.040	1.845
	1210	41.215	114
	1233	21.111	40.004
	1234	36.987	48.581
	1261	93.751	86.602
totale		**2.445.023**	**2.425.315**
10 - Armamenti navali	1396	171.997	91103
	1401	11.461.103	550.585
	1416	837.404	261.288
	1432	39.039.461	9.262.877
	1332	9.075	20.046
	1333	1.745	3.854
	1339	14.973	33.074
	1340	3.480	621
	1361	135.951	193.507
	1364	46.190	148.738
	1365	96.850	236.252
	1391	65.652	5.000
	7100	4.784.038	4.792.846
	7127	4.143.700	480.737
totale		**60.811.619**	**16.080.528**
11 - Armamenti aeronautici	1636	30.625.309	8.292.595
	1639	16.696.776	25.095.935
	1640	8.655.567	4.465.724
	1665	34.132.021	23.598

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
	1543	4.174	4.174
	1581	20.160	19.413
	1584	82.633	94.066
	1585	266.964	230.046
	1631	81.674	97.094
	1706	218.177	5.165
	7151	9.643.930	15.619.555
	7177	193.668.440	28.241.395
totale		**294.095.825**	**82.188.760**
12 - Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate	1856	9.201.623	476.288
	1859	1.110.778	26.581
	1885	55.341.995	168.845
	1783	4.436	7.421
	1789	12.618	22.028
	1811	344.272	601.033
	1814	12.372	78.443
	1815	58.307	96.082
	1851	2.230.710	1.231
	1921	402.627	2.484.973
	7200	5.069.301	12.865.881
	7226	1.250.465	27.533
	7227	188.134	260.500
totale		**75.227.638**	**17.116.839**
15 - Lavoro e demanio	2013	12.731.159	380.594
	2045	16.490.281	9.506.520
	2073	1	1
	1982	12.764	22.950
	1983	1.507	1.311
	1992	283.844	499.902
	2012	660.938	1.500.022
	2014	2.612	4.600
	2016	-	57.810
	2017	57.283	138.756
	2041	30.497	53.712
	2136	46.787	108.228
	2147	1.283.400	124.391
	7276	767.058	1.347.638
	7277	712.909	2.329.948
	7295	45.942.419	75.053.412
	7251	-	468.461
	7290	26.361	106.081
totale		**79.049.820**	**91.704.337**
16 - Sanità militare	2286	15.995	64.367
	2291	886.335	1.698.001
	2223	1.353	1.353

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
	2229	386	386
	2230	1	1
	2251	2.051.975	5.500.044
	2253	2.447.853	1.936.572
	2254	2.840	2.840
	2255	11	11
	2257	-	64.534
	2258	58.471	57.452
totale		**5.465.220**	**9.325.561**
21 - Onoranze ai caduti in guerra	2363	9.758	2.005
	2369	8.360	16.499
	2370	124.886	246.470
	2381	938.455	802.807
	2384	23.551	62.403
	2385	8.539	8
	2401	15.155	10.748
totale		**1.128.704**	**1.140.940**
22 - Bilancio e affari finanziari	2463	3.885	3.885
	2486	95.544	97.053
	2487	1.130	561
	2541	227.647	227.647
totale		**328.206**	**329.146**
23 - Arma dei carabinieri	2761	701.833	2.157.407
	2791	1.274.683	2.978.261
	2792	693.459	1.090.003
	2793	8.527.307	9.148.387
	2794	10.738.675	9.899.634
	2799	562.010	1.200.997
	2831	1.391.852	1.391.853
	2832	291.799	291.799
	2835	203.963	261.546
	2891	11.449.357	27.142.238
	2623	4.124.363	5.659.893
	2628	603	827
	2671	-	1
	2673	8.801.497	12.078.355
	2675	587.431	806.137
	2676	570.104	782.358
	2677	897.569	2.476.541
	2678	779.513	1.390.982
	2679	92.056	2.178.132
	2682	742.615	1.019.096
	2685	1.156.664	1.215.282
	2688	18.448	25.317
	2696	35.095	48.162
	2697	12.726.292	17.464.379

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
	2698	4.143.915	12.615.569
	2699	2.270.322	3.401.091
	2751	2.076.382	2.503.800
totale		**74.857.807**	**119.228.047**
26 - Personale militare	3215	907.083	1.224.089
	3216	2.569.419	3.605.783
	3251	2.000.000	2.000.000
	3252	24.709.495	7.353.791
	3253	5.601.061	6.921.902
	3254	1.319.512	1.510.910
	3255	451.503	651.318
	3072	6.685.643	8.126.607
	3073	6.413.247	6.744.609
	3082	73.158	74.151
	3083	30.770	30.770
	3151	8.690	7.178
	3155	632.747	1.073.258
	3156	292.015	888
	3201	4.538	-
	3311	164.055	248.725
totale		**51.862.936**	**39.573.979**
27 - Personale civile	3536	750.133	1.643.387
	3566	293.387	518.155
	3569	145.423	216.017
	3344	515.262	541.260
	3345	970.193	181.699
	3355	98.469	98.345
	3362	1.859	1.859
	3363	1.549	1.549
	3369	44.415	44.415
	3491	381.112	415.193
	3492	1	1
	3494	473.934	529.791
	3495	184.031	171.909
	3531	176.958	437.627
totale		**4.036.726**	**4.801.207**
28 - Armamenti terrestri	3756	4.358.641	2.271.507
	3759	28.979.625	32.401.912
	3773	27.910.394	114.578.796
	3702	15.819	31.308
	3703	57.761	111.476
	3708	64.107	126.870
	3709	70.885	117.944
	3731	1.305	2.582
	3732	2.527	2.418
	3734	25.551	139.770

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
	3735	140.991	86.488
	3751	179.849	124.518
	7500	4.036.392	9.772.760
	7510	78.744.441	60.607.726
totale		**144.588.288**	**220.376.075**
29 - Commissariato e servizi generali	3980	1.065.706	1.258.267
	3881	1.440.784	448.674
	3883	24.916.288	21.876.120
	3900	33.607.045	17.149.229
	3903	1.069.376	1.502
	3904	4.307.777	3.534.467
	3914	29.043	30.601
	3985	1.735.684	10.927.630
	3986	449.991	474.124
	3987	533.801	186.257
	3989	38.048.113	1.177.113
	3990	8.462.680	15.271
	4002	1.691.155	262.037
	4003	279.586	262.823
	4021	1.896.317	2.322.344
	3853	9.117	9.120
	3860	90.202	-
	3885	95.073	97.478
	3886	323.073	400.703
	3888	240.177	77.208
	3889	858.758	255.180
	3897	1.212.719	126.605
	3898	556.121	605.927
	3917	200.947	4.247
	3920	505.909	681.903
	3921	1.340.542	923.010
	3961	44.663	46.030
	3971	22.700	3.235
	4073	902.426	2.471.353
	4091	-	8.189.737
	4101	1.020.969	2.748.195
	4130	11.835	30.737
totale		**126.968.577**	**76.597.127**
28 - Esercito Italiano	4246	32.659.590	76.480.111
	4248	9.427.424	8.249.374
	4249	1.607.723	2.694.617
	4250	18.681.457	27.547.982
	4251	9.851.359	16.655.337
	4252	2.833.205	6.476.646
	4253	2.675.578	4.699.769
	4254	667.043	1.171.689

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
	4255	5.750.310	10.100.667
	4261	1.180.916	630.545
	4193	61.416	94.255
	4197	6.484	9.951
	4221	31.657	48.583
	4222	52.146	80.027
	4224	270.004	414.371
	4225	27.848	42.738
	4241	5.697.519	9.519.721
totale		**91.481.679**	**164.916.383**
29 - Marina militare	4366	23.658.236	9.847.891
	4368	9.600.725	6.364.896
	4369	-	1
	4370	9.717.664	3.565.945
	4372	48.547	69.722
	4373	209.538	89.632
	4381	1.453.105	2.091.566
	4312	35.057	51.646
	4313	28.045	41.315
	4316	14.590	21.495
	4317	8.416	12.398
	4325	761.369	5.416
	4345	3.856	4.389
	4361	573.209	41
totale		**46.112.357**	**22.166.353**
30 - Aeronautica militare	4536	66.857.779	5.236
	4540	34.339.620	68.677.611
	4541	302.945	564.669
	4542	8.740.849	16.707.696
	4544	1.220.416	2.274.774
	4545	305.440	569.320
	4546	9.947	18.540
	4547	349.327	651.122
	4466	8.397	8.608
	4467	27.152	25.058
	4494	5.000	5.000
	4531	1.095.119	363.917
	4580	4.299.367	4.384.685
totale		**117.561.358**	**94.256.236**
31 - Gestione degli enti dell'area tecnico-industriale	4706	2.249	616.957
	4711	44.957	458.032
	4716	15.004	181.246
	4731	-	837.536
	4652	19.502	38.617
	4653	21.031	41.645

C.d.R.	CAPITOLO	COMPETENZA	CASSA
	4657	1.304	2.583
	4681	-	19.872
	4683	1.173	941
totale		**105.220**	**2.197.429**
totale complessivo		***1.179.577.869***	***970.226.714***

Fonte: Segretariato generale Difesa.

Tab. 1

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 STATO MAGGIORE DIFESA– STRUTTURA PERIFERICA		VARI C.R.A.
SEGRETARIO GENERALE DIFESA – STRUTTURA CENTRALE SEGRETARIO GENERALE DIFESA – STRUTTURA PERIFERICA		VARI C.R.A.
DIREZIONE DELLA LEVA – STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE DELLA LEVA – STRUTTURA PERIFERICA		LEVA, RECLUTAMENTO OBBLIGATORIO, MILITARIZZAZIONE E CORPI AUSILIARI
DIREZIONE ARMAMENTI NAVALI STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE ARMAMENTI NAVALI– STRUTTURA PERIFERICA		ARMAMENTI NAVALI
DIREZIONE ARMAMENTI AERONAUTICI STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE ARMAMENTI AERONAUTICI– STRUTTURA PERIFERICA		ARMAMENTI AERONAUTICI
DIREZIONE TELECOMUNICAZIONI STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE TELECOMUNICAZIONI STRUTTURA PERIFERICA		TELECOMUNICAZIONI, INFORMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE
DIREZIONE DEL GENIO STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE DEL GENIO STRUTTURA PERIFERICA		LAVORI E DEMANIO
DIREZIONE SANITA' MILITARE STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE SANITA' MILITARE STRUTTURA PERIFERICA		SANITA' MILITARE
ONORANZE AI CADUTI STRUTTURA CENTRALE 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 CARABINIERI – STRUTTURA PERIFERICA		ARMA DEI CARABINIERI
DIREZIONE PERSONALE MILITARE STRUTTURA CENTRALE DIREZIONE PERSONALE MILITARE STRUTTURA PERIFERICA		PERSONALE MILITARE

Tab 2

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 CC 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

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 (L. n. 25/'97 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 (L. n. 25/'97 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 (L. n. 25/'97 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 CC	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti militari dell'Arma dei CC -quale componente dello strumento militare- attestati al Comandante Generale dell'Arma (D.Lgs. n. 297/2000)
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 (L. n. 35/'97) 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 (L. n. 25/'97), 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 ed 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. 155/1981, d.P.R. 484/1981 e L. 665/1996, 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 CC	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica dell'Arma dei CC -quale Forza di polizia a competenza generale- attestati al Comandante Generale dell'Arma (D.Lgs. n. 297/2000)
03.1.1.01.02	Approntamento e impiego per compiti di particolare specializzazione dell'Arma dei CC	Questo 'macroservizio' riguarda i compiti specifici in settori a spiccata connotazione specialistica riservati all'Arma dei CC -quale Forza di polizia a competenza generale- attestati al Comandante Generale dell'Arma (D.Lgs. n. 297/2000)
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