ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 4

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2003)

Trasmessa alla Presidenza il 1º luglio 2004

VOLUME II

TOMO II

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME II

TOMO II

AVVERTENZA METODOLOGICA ..... *Pag.* 7

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI ..... » 9

Considerazioni di sintesi ..... » 9

1. Quadro di riferimento programmatico ..... » 11
2. Analisi di consuntivo ..... » 11
3. Organizzazione e personale ..... » 27
4. La cooperazione allo sviluppo ..... » 29
5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare ..... » 37

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA ..... » 40

PREMESSA ..... » 42

PARTE I - ISTRUZIONE SCOLASTICA ..... » 47

Considerazioni di sintesi ..... » 49

1. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi ..... » 50
2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali ..... » 52
3. I risultati della gestione ..... » 60
4. La valutazione del sistema istruzione: il rapporto con l'autonomia scolastica ..... » 69
5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato ..... » 71
6. Gli indicatori di impatto ..... » 81
7. Il percorso di attuazione ..... » 93

PARTE II - UNIVERSITÀ E RICERCA ..... » 119

Considerazioni di sintesi ..... » 121

1. Profili programmatici ..... » 122
2. Il quadro normativo ..... » 125
3. L'assetto organizzativo ..... » 126
4. La gestione: risultati finanziari e contabili ..... » 127
5. Aspetti essenziali dell'azione amministrativa ..... » 133

MINISTERO DELL'INTERNO ..... *Pag.* 153

Considerazioni di sintesi ..... » 153

1. Programmazione ..... » 158
2. Analisi dei risultati di consuntivo ..... » 158
3. Personale ..... » 174
4. Immigrazione ..... » 175
5. Fondo edifici di culto ..... » 179

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO ..... » 180

1. Considerazioni di sintesi ..... » 180
2. Profili organizzativi ..... » 181
3. Settori di attività ..... » 184
4. I controlli interni ..... » 198
5. Auding *finanziario-contabile* ..... » 199
6. Sperimentazione dell'esposizione dei risultati di rendiconto per «missioni e programmi» ..... » 206

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI . » 211

1. Considerazioni di sintesi ..... » 211
2. Profili organizzativi ..... » 212
3. Profili normativi ..... » 216
4. Settori di attività ..... » 217
5. Auding *finanziario-contabile* ..... » 246

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI ..... » 253

Considerazioni di sintesi ..... » 253

1. Il quadro programmatico generale 2003-2004 ..... » 254
2. Evoluzione del quadro normativo ..... » 256
3. Il risultati della gestione svolta dai Centri di Responsabilità ..... » 263
4. L'organizzazione ..... » 268
5. Auditing *finanziario-contabile ed analisi del bilancio ministeriale* ..... » 270

MINISTERO DELLA DIFESA ..... » 276

Considerazioni di sintesi ..... » 276

1. Direttive e programmi ..... » 277
2. Analisi dell'organizzazione ..... » 282
3. Analisi economico-finanziaria ..... » 290
4. Profili di Auditing *finanziario-contabile* ..... » 298
5. Aspetti di particolare rilievo ..... » 303
6. Attività contrattuale ..... » 313

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI . *Pag.* 324

1. Considerazioni di sintesi ..... » 324
2. Contesto comunitario e nazionale ..... » 325
3. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2003 ... » 327
4. Risultati economico-finanziari ..... » 333
5. Auditing *finanziario-contabile* ..... » 338
6. Organizzazione ..... » 342
7. Attività istituzionale ..... » 346

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI ..... » 359

1. Considerazioni conclusive ..... » 359
2. Evoluzione del quadro ..... » 362
3. Profili programmatici ed indirizzi amministrativi generali ..... » 367
4. Dati finanziari e contabili della gestione 2003 .... » 369
5. Aspetti peculiari della provvista finanziaria ..... » 378
6. Principali problematiche segnalate dai Centri di Responsabilità: cenni ed osservazioni ..... » 383
7. La valorizzazione del patrimonio dello Stato, in particolare dei beni di interesse culturale e paesaggistico ..... » 387
8. Il personale ..... » 390
9. Il controllo interno ..... » 391

MINISTERO DELLA SALUTE ..... » 393

1. Considerazioni di sintesi ..... » 394
2. Profili istituzionali ..... » 394
3. La nuova configurazione organizzativa ..... » 398
4. Il ciclo programmatico all'interno del Ministero ... » 403
5. Profili attinenti al personale ..... » 408
6. Attività contrattuale ..... » 409
7. Auditing *finanziario-contabile* ..... » 412
8. I risultati della gestione ..... » 418

APPENDICE: PROGRAMMAZIONE ED INTERVENTI NEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE ..... » 433

1. Premessa: profili evolutivi del sistema ..... » 433
2. La Conferenza Stato-Regioni ed il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza ..... » 435
3. Gli andamenti finanziari ..... » 442
4. La ricaduta sul bilancio dello Stato ..... » 449
5. La ricerca ..... » 451
6. Gli investimenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria ..... » 452

FONDI DI ROTAZIONE . . . . . *Pag.* 460

1. Premessa . . . . . » 461

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 . . . . . » 463

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'articolo 24 della legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio . . . . . » 484

AVVERTENZA

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.–C.D.C. al 31 maggio 2004, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato alla Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Ministero degli affari esteri

Considerazioni di sintesi.
1. Quadro di riferimento programmatico.
2. Analisi di consuntivo: *2.1 Profili generali; 2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG:* 2.2.1 Servizi generali delle Amministrazioni pubbliche; 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.
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.*

Considerazioni di sintesi.

Come è noto, nell'attuale organizzazione del Governo il Ministero, oltre alle tradizionali competenze in materia di politica estera, conserva 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 contesti e livelli decisionali, 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.

All'azione diplomatica deve affiancarsi l'azione amministrativa, che trasferisce 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 prestabiliti.

Da alcuni anni, si osserva una sempre maggiore attenzione per le funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano assegnate al Ministero degli affari

esteri, intese come strumento di promozione dell'economia nazionale[1]. L'attività del Ministero si sviluppa assicurando un flusso di informazioni utili alle imprese italiane, attraverso la rete delle ambasciate e dei consolati per favorire la partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali per l'esecuzione di beni e servizi ed attraverso il coordinamento tra le amministrazioni e gli enti competenti in materia. Per il potenziamento di questo sistema è stato avviato il Progetto ExTender, in collaborazione con il sistema camerale[2], che fornisce gratuitamente informazioni sulle opportunità di affari sui mercati esteri.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo (APS-Aiuto Pubblico allo Sviluppo) si è osservata una riduzione degli stanziamenti destinati agli interventi di sostegno verso i Paesi più poveri; tale riduzione si pone in contrasto con l'impegno assunto dall'Italia[3] di raggiungere per il 2006, quale ammontare dell'aiuto pubblico allo sviluppo, lo 0,33 per cento del PIL. Inoltre, proprio la limitatezza delle risorse disponibili richiede un maggior controllo dei finanziamenti già approvati, per valutare il grado di attuazione delle iniziative deliberate e, ove necessario, una loro rimodulazione. Sul punto si osserva che, nonostante quanto già segnalato nella relazione sull'esercizio 2002, non risulta che l'Amministrazione abbia proceduto alla verifica e al monitoraggio delle risorse trasferite, a seguito di protocolli internazionali, presso i Paesi beneficiari ed ancora giacenti presso istituti di credito, al fine di accertarne la consistenza e di verificare l'attualità dei programmi ed il loro possibile reinvestimento.

Nell'ultimo triennio sono state introdotte alcune modifiche alla legislazione riguardante l'APS, che si ritiene utile sottolineare. Con la legge n. 306 del 2003[4] le Organizzazioni Non Governative (ONG) appartenenti ai Paesi comunitari, o ad altri Stati membri dell'Accordo sullo spazio economico europeo, hanno ottenuto il riconoscimento di idoneità ad operare con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS), alle stesse condizioni delle ONG italiane. Per effetto di tale modifica, tutte le ONG in parola potranno ottenere finanziamenti per la realizzazione di programmi di aiuto e potranno partecipare alla selezione per i progetti di formazione e di impiego di volontari. Ai fini di semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale[5], l'art. 3, comma 43 della legge n. 350 del 2003[6] ha previsto nuove procedure per l'erogazione dei finanziamenti e per la gestione delle iniziative. Infine, con il DL n. 165 del 2003[7] riguardante la missione di pace in Iraq, sono state previste particolari misure di agevolazione per l'intervento di ONG, che intendono operare per fini umanitari in quel Paese ed è stato previsto un particolare regime degli interventi, comprese le procedure in materia di appalti pubblici di servizi.

La Corte, confermando quanto già espresso nelle precedenti relazioni, sottolinea l'importanza di un attento esame dei rendiconti delle Rappresentanze diplomatiche che, a seguito del regolamento sulla semplificazione del procedimento per l'erogazione e la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le sedi all'estero[8],

---

[1] L'art. 13 del DM n. 29/3466 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (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.

[2] Unioncamere e Assocamerestero.

[3] In sede di Consiglio europeo di Barcellona del 15/16 marzo 2002.

[4] La modifica è stata introdotta dall'art. 19 della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria 2003), a seguito della procedura di infrazione 1999/5239 CE, relativa all'affidamento di appalti e forniture.

[5] 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.

[6] Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

[7] Convertito con legge 1° agosto 2003, n. 219.

[8] Regolamento approvato con DPR 22 marzo 2000, n. 120.

sono trasmessi agli uffici centrali dell'Amministrazione ed all'Ufficio centrale di bilancio su supporto informatico.

1. Quadro di riferimento programmatico.

In sede di Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 2002, la Corte aveva sottolineato un miglioramento qualitativo delle direttive generali del Ministro che, in precedenza, aveva mantenuto un carattere di generalità e, in alcuni casi, di astrattezza che non le rendevano efficaci documenti di programmazione.

Le direttive elaborate per il 2003[9] confermano questa valutazione, che dà atto di una maggiore attenzione che i vertici di governo dell'Amministrazione hanno per i documenti di programmazione, considerati non più meri adempimenti di routine, repliche pressoché identiche dei precedenti atti di indirizzo, bensì documenti di indirizzo delle linee guida dell'Amministrazione.

A questa maggiore significatività doveva seguire, come osservato nella precedente Relazione, un chiaro miglioramento dell'attività del Servizio di controllo interno, anche alla luce della manifestata volontà di rafforzare la capacità progettuale ed operativa del Servizio medesimo, che in passato aveva avuto un ruolo di scarso rilievo. In particolare, tale Servizio doveva avvalersi nel corso del 2003 di due strumenti informatici appositamente creati, il primo per permettere il monitoraggio della realizzazione delle linee guida e degli obiettivi contenuti nella direttiva generale, il secondo per consentire ai nuclei di controllo di gestione di effettuare l'analisi economica dei costi di attività e/o dei rispettivi "prodotti".

Il Collegio ha effettuato alcuni monitoraggi intermedi riguardanti il controllo strategico sull'attuazione dei Piani di Azione, individuati dalla direttiva per ciascun Centro di Responsabilità ed ha segnalato alcune criticità del sistema. In particolare, sono risultate delle divergenze tra i Piani di Azione e le attività effettivamente realizzate, che avrebbero richiesto una rimodulazione dei Piani medesimi.

Gli approfondimenti in corso dovrebbero evidenziare le ragioni di tale carente attuazione dei Piani, anche alla luce di eventuali incidenze da parte di altri Centri di Responsabilità della stessa Amministrazione o di altre Amministrazioni.

Sono state in particolare sottolineate le difficoltà che i Centri di Responsabilità hanno incontrato nell'utilizzo del sistema informatico, in uso ancora a livello sperimentale e non adeguatamente operativo.

Nella stesura della direttiva per l'esercizio in esame 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 avrebbe dovuto consentire una più puntuale verifica del raggiungimento dei risultati. Sul punto, si sottolinea che l'Amministrazione non ha fornito elementi di conoscenza, e che pertanto non è possibile a consuntivo esprimere alcun apprezzamento in merito alla idoneità delle direttive ad esprimere una reale programmazione ed alla congruenza tra obiettivi e risultati.

La programmazione relativa alla cooperazione allo sviluppo è oggetto di analisi al paragrafo 4.2) in considerazione della specificità delle norme che la disciplinano; si rinvia al paragrafo 5.1) l'esame della programmazione relativa all'Istituto Agronomico per l'Oltremare.

2. Analisi di consuntivo.

2.1. Profili generali.

Anche per l'esercizio finanziario in esame, il 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.

---

[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.

Le economie hanno subito un leggero decremento rispetto al precedente esercizio e rappresentano il 5,4 per cento (6,7 per cento nel 2002, 3,8 per cento nel 2001) sia degli stanziamenti definitivi di competenza sia della massa impegnabile (6,5 per cento nel 2002, 3,5 per cento nel 2001).

I capitoli che più frequentemente presentano assunzione di consistenti impegni nell'imminenza della chiusura dell'esercizio finanziario afferiscono soprattutto a spese di missioni e trasferimenti all'estero di personale, o comunque altre tipologie di spesa che l'Amministrazione è in grado di quantificare, almeno in parte, solo a fine esercizio, anche in relazione ad attività che si protraggono nel successivo esercizio finanziario[10]. In altri casi (come per il capitolo 2568) la ragione di tali impegni allo scadere dell'esercizio finanziario è da ricondursi alla tempistica di invio dei decreti di variazione di bilancio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

In merito alla voce "economie", nel triennio 2001/2003, non sono molti i capitoli che hanno presentato economie pari o superiori al 50 per cento dello stanziamento definitivo[11] e, soprattutto, il valore di tali economie non è molto rilevante. Fa eccezione il cap. 4534-finanziamento italiano della PESC "Politica estera e di sicurezza comune dell'UE" che, nell'esercizio in esame, su uno stanziamento definitivo di circa 5 milioni di euro, presenta economie per circa 4 milioni di euro CdR 20, Integrazione Europea.

Si sottolinea un particolare fenomeno che si è verificato nel 2003 per numerosi capitoli a gestione unificata, che riguardano canoni, ecc. nell'ambito dei quali le economie sono state pari all'intero importo delle variazioni in aumento concesse con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 143408, trasmesso solo negli ultimi giorni dell'esercizio finanziario alla Corte, per l'esame di competenza. Il ritardo nell'invio del decreto non ha consentito alla Corte di perfezionare la registrazione in tempo utile per l'assunzione degli impegni da parte dell'Amministrazione e si è, di fatto concretizzato, anche in considerazione della natura delle spese in parola, in un mero rinvio delle stesse al corrente 2004.

Una particolare economia, per circa 31,1 milioni di euro, si è verificata sul cap. 2180 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (CdR 9), che si riferisce ai contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo, impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Trattasi di fondi che riguardano sia contributi volontari (multilaterale) e finalizzati (multi-bilateriale). Le economie sono da ricondurre al multi-bilaterale, "canale" che ha tempi più lunghi per il perfezionamento amministrativo degli impegni.

Di ammontare modesto sono le economie su residui propri.

Gli stanziamenti complessivi definitivi assegnati al Ministero sono ammontati per l'esercizio in esame a 2.447.284 milioni di euro, rendendo stabile la percentuale dello 0,3 per cento rispetto al dato complessivo degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato

---

[10] I capitoli maggiormente interessati al fenomeno sono: cap. 2568 – spese relative a progetti finalizzati al miglioramento dell'offerta formativa nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero e uffici scolastici (100 per cento); cap. 2504 – spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti (40 per cento); cap. 2507 – contributo al personale addetto alle istituzioni scolastiche culturali all'estero (32 per cento); cap. 2509 – indennità di sistemazione (30 per cento); cap. 1577 – spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni anche di carattere economico all'estero ed in Italia (28 per cento); cap. 1505 – retribuzione del personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche (20 per cento); cap 1507 – contributo al personale di servizio all'estero per le spese di abitazione (17 per cento).

[11] cap. 1281 – spese mediche visite controllo all'estero, il capitolo è di scarso interesse economico CdR 6
cap. 1404 - assicurazioni contro i rischi del personale CdR 6
cap. 2163 – spese per commissioni e comitati CdR 9
cap. 2513 - contributi per la stipula di polizze assicurative CdR 10
cap. 3416 - spese per l'attuazione della convenzione sulla proibizione dell'uso delle armi CdR 12
cap. 4342 - spese derivanti dall'applicazione del trattato di pace con l'Etiopia CdR 18
cap. 4441- contributi obbligatori ad organismi internazionali CdR 19

dell'ultimo triennio[12]. L'incremento ha interessato sia le spese correnti sia quelle in conto capitale.

La voce di personale incide, quanto alla spesa per la sede centrale, per circa l'11,0 per cento degli stanziamenti di competenza e per circa il 26,2 per cento per la rete estera; la spesa per beni e servizi, ha inciso per il 4,8 per cento per la sede centrale e per il 3,6 per la rete estera; gli interventi hanno inciso per circa il 29,0 per cento per la cooperazione allo sviluppo, per circa il 16,7 per cento per i contributi ad organismi internazionali e per il 7,5 per cento per finanziamenti ad agenzie di informazione, contributi ad enti ed altro. Infine, gli investimenti hanno inciso per l'1 per cento per le spese in conto capitale.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
2001	2.056,5	0,3	2.039,4	17,0
2002	2.258,9	0,3	2.237,0	21,9
2003	2.447,2	0,3	2.408,5	38,7

Le previsioni iniziali di competenza erano pari a circa 2.130,4 milioni di euro ed hanno subito un incremento di 316,8 milioni di euro (pari al 14,8 per cento).

Tra le spese di parte corrente, il peso maggiore è della voce "trasferimenti", con 1.287,6 milioni di euro (1.196,2 milioni di euro nel 2002).

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
2001	2.057	1.869,5	90,9	2.192,7	1.982	90,4
2002	2.258,9	2.092,2	92,6	2.324	2.143	92,2
2003	2.447,2	2.272,7	92,8	2.464,4	2.278,4	92,5

I rapporti tra volume degli impegni, stanziamenti di competenza e massa impegnabile hanno sostanzialmente mantenuto i livelli del precedente esercizio, confermando la maggiore efficienza degli uffici.

La capacità di impegno sui residui di stanziamento ha subito una notevole riduzione.

(in milioni di euro)

Anni	Residui iniziali di stanziamento*	Impegni sui residui	%
2001	135,7	112,5	82,9
2002	65	50,7	78
2003	17,1	5,7	33,3

**comprensivi delle variazioni in conto residui*

Il rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile è, seppure lievemente, migliorato, raggiungendo l'85,1 per cento (rispetto all'84,1 per cento del 2002, quando è stato forte il decremento dal 91,7 per cento del 2001), ed è rimasto invariato il rapporto tra pagamenti totali/massa spendibile, mentre ha subito una lieve flessione il rapporto tra pagamenti totali/autorizzazioni di cassa.

(in milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazione di cassa	Pagamenti totali	%
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
2003	2.946,6	2.215,3	75,1	2.510,0	2.215,3	88,2

I residui di competenza al 31 dicembre 2003 sono pari a 356,6 milioni di euro (313,3 milioni di euro nel 2002) con un incremento di 43,3 milioni di euro (59,2 milioni di euro nel

[12] Per la Francia la percentuale è dell'1,4 per cento; lo 0,8 per cento per la Germania; lo 0,4 per cento per il Regno Unito; lo 0,5 per cento per la Spagna.

2002), mentre i residui totali[13] hanno raggiunto circa 531,8 milioni di euro (487,6 nel 2002). Percentualmente, sono le spese in conto capitale che presentano la maggiore quota di residui (79,1 per cento). In particolare, sul capitolo 7245[14], relativo alle spese in conto capitale per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione degli immobili da destinare a sedi di uffici all'estero i residui totali ammontano a circa 23,4 milioni di euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio, nel quale la capacità di spesa era stata migliore[15]. Di questi residui, 22,3 milioni di euro gravano sulla competenza, anche a causa del ritardo con il quale viene approvato il programma annuale di interventi mentre 1,1 milioni di euro sui residui. Anche nel 2003, sul cap. 7247[16], istituito nel 2002, su una massa spendibile di circa 9,1 milioni di euro (4,4 di competenza, 4,7 di residui), sono stati effettuati pagamenti per soli 0,991 milioni di euro. Pertanto, la somma di circa 8,1 milioni di euro è stata trasportata interamente quale residui.

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie, che si sono ridotte rispetto al precedente esercizio.

(in milioni di euro)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
2001	77,7	56,2	134,0
2002	151,5	51,0	202,5
2003	132,1	67,3	199,4

2.2. Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG[17].

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.

(milioni di euro)

Funzioni obiettivo	**Stanziamenti di competenza**	**Massa impegnabile**	**Autorizzazioni di cassa**	**Pagamenti totali**
1. Servizi generali delle P.A.	2.084,6	2.099,7	2.131,0	1.872,0
2. Difesa	221,0	221,0	221,0	211,9
4. Affari Economici	42,4	42,4	52,5	36,4
8. Attività ricreative	4,2	4,2	4,6	3,6
9. Istruzione	95,0	97,1	100,9	91,4
10. Protezione sociale	0	0	0	0
Totale	2.447,2	2.464,4	2.510,0	2.215,3

2.2.1. "Servizi generali delle Amministrazioni pubbliche".

Alla funzione obiettivo 1. "Servizi generali delle pubbliche Amministrazioni"[18] è assegnato l'85,1 per cento delle risorse complessive del Ministero, pari a circa 2.084,6 milioni

[13] Residui totali = somme da pagare in conto competenza più somme da pagare in conto residui.

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

[15] Nel consuntivo per l'anno 2002 si sono accertati 13,2 milioni di euro di somme rimaste da pagare

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

[17] *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.

[18] Questa funzione si ripartisce in: organi esecutivi e legislativi; affari esteri, che comprende il cerimoniale, la politica estera e la sicurezza internazionale, le politiche migratorie e sociali, la cooperazione e promozione culturale, la gestione delle crisi internazionali, il supporto all'amministrazione giudiziaria civile e penale in ambito internazionale, l'integrazione europea, la tutela degli italiani all'estero, la promozione e la tutela dell'immagine dell'Italia all'estero, il supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione, l'indirizzo politico; gli aiuti economici internazionali, tra i

di euro (circa 4.036 miliardi di lire), di cui circa 1.367,3 milioni di euro 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 circa 1.680,2 milioni di euro, gli stanziamenti del Ministero (circa 1.367,3 milioni di euro), coprono 81,3 per cento; questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse[19].

All'interno della funzione obiettivo "affari esteri", sono stati destinati alle "politiche migratorie e sociali" circa 70 milioni di euro (41 milioni di euro nel 2002); 111 milioni di euro alla "cooperazione e promozione in materia culturale" (104 milioni di euro nel 2002); 42,9 milioni di euro per "l'integrazione europea" (12,5 milioni di euro nel 2002); 40,3 milioni di euro (38 milioni di euro nel 2002) per la "promozione e la tutela dell'immagine dell'Italia all'estero"; 239,3 milioni di euro (220 milioni di euro nel 2002) per il "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione".

Altra voce di rilievo per l'entità degli stanziamenti della funzione obiettivo n. 1 si riferisce agli "aiuti economici internazionali", che complessivamente hanno gestito circa 676,6 milioni di euro (con una riduzione rispetto al precedente esercizio finanziario: 710,0 milioni di euro), di cui la quota maggiore è stata destinata agli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione", pari a circa 433,5 milioni di euro (450 milioni di euro nel 2002). La somma di 676,6 milioni di euro copre il 71,5 per cento degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato, pari a 945,4 milioni di euro (1.229,2 milioni di euro nel 2002). In particolare, per gli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione" le risorse allocate sul bilancio del Ministero 433,5 milioni di euro sono pari al 92,8 per cento del macroaggregato dello Stato, pari a 466,9 milioni di euro.

La capacità di impegno[20] per gli "affari esteri" ha raggiunto il 91,1 per cento, i residui raggiungono i 154,8 milioni di euro (139,8 milioni di euro nel 2002) su una massa spendibile di 1.516,8 milioni di euro (1.333,1 milioni di euro nel 2002). Le spese di funzionamento per gli "affari esteri"assorbono il 67,9 per cento dello stanziamento, con la voce "personale" che è pari al 73,8 per cento delle risorse destinate al funzionamento.

Ha subito un decremento la capacità di spesa per gli "aiuti economici internazionali" 63 per cento (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 funzione obiettivo "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo (cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale)", dove ha raggiunto solo il 56,1 per cento (91,1 per cento nel 2002, 89,1 per cento nel 2001, 79,5 per cento nel 2000); sia con riferimento alla funzione obiettivo "aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali (cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale)" che raggiunge il 77,6 (97,8 per cento nel 2002).

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 7,6 per cento delle risorse complessive, confermando l'analoga percentuale del precedente esercizio. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari a 47,2 per cento (48,0 per cento nel 2002).

2.2.2. Difesa.

Alla funzione obiettivo 2. "difesa"[21], sono stati assegnati circa 221 milioni di euro (171 nel 2002), tutti finalizzati a coprire le spese di partecipazione ad operazioni internazionali. Su

---

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 classificabili.

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

[20] Calcolata considerando il rapporto impegni in conto competenza/stanziamenti definitivi di competenza.

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

una massa spendibile di 221,3 milioni di euro, i pagamenti totali sono stati pari a circa 211,9 milioni di euro.

2.2.3. Affari economici.

La funzione "affari economici"[22] ha avuto stanziamenti per 42,4 milioni di euro (53 milioni di euro nel 2002), ripartiti per la quota maggiore (circa 30,1 milioni di euro) per la politica economica e la cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale, mentre circa 9,6 milioni di euro sono stati assegnati alla programmazione ed al coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale, promozionale e della internazionalizzazione delle imprese, con una riduzione rispetto al precedente esercizio (13 milioni di euro). Infine, somme residue sono state ripartite tra la politica economica in ambito dell'UE e della tutela dei turisti e dei viaggiatori.

2.2.4. Attività ricreative.

Alla funzione 8. "attività ricreative"[23] sono stati assegnati circa 4,2 milioni di euro (7,8 milioni di euro nel 2002), che hanno interessato esclusivamente le "attività culturali", ed in particolare i "beni archeologici[24]", con 3,6 milioni di euro (7,2 nel precedente esercizio) 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 95 milioni di euro (96 milioni di euro nel 2002), interamente classificata quale "istruzione non altrimenti classificabile", ma che si riferisce alle scuole italiane all'estero.

2.2.6. Protezione sociale.

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

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

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

[24] La cultura italiana all'estero è valorizzata anche attraverso il finanziamento di missioni archeologiche italiane in alcuni Paesi con un forte patrimonio da valorizzare (capitolo 2764).

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

(in milioni di euro)

Centri di responsabilità	2002			2003		
	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi in conto competenza	%	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi in conto competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	8,9	8,3	93,3	11,8	10	84,7
Segreteria generale	23,7	23,3	98,3	25,4	23,1	90,9
Cerimoniale Diplomatico della Repubblica	7,8	7,6	97,4	9,5	8,2	86,3
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	4,1	4,0	97,6	4,1	3,7	90,2
Direzione generale per il personale	24,0	22,7	94,6	26,9	23,5	87,4
Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	727,7	693,7	95,3	789,1	737	93,4
Servizio stampa e informazione	23,8	23,6	99,2	23,1	22,2	96,1
Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	35,3	33,1	93,8	33,3	30,8	92,5
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	726,8	659,0	90,7	688,1	639,4	92,9
Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale	200,9	180,1	89,6	197,7	189,8	96,0
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	97,6	84,8	86,9	131,5	97,6	74,2
Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	203,7	199,9	98,1	258,0	253,0	98,1
Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	59,4	58,8	99,0	61,4	59,7	97,2
Istituto Diplomatico	3,8	2,7	71,1	3,9	3,1	79,5
Direzione generale per i paesi dell'Europa	67,8	56,0	82,6	57,9	56,5	97,6
Direzione generale per i paesi delle Americhe	8,2	7,5	91,5	7,9	7,1	89,9
Direzione generale per i paesi del Mediterraneo e del medio oriente	11,0	10,7	97,3	58,9	57,9	98,3
Direzione generale per i paesi dell'Africa sub sahariana	6,1	4,3	70,5	12,1	9,9	81,8
Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4,9	4,1	83,7	3,0	2,6	86,7
Direzione generale per l'integrazione europea	12,5	7,0	56,0	42,9	37,6	87,6
Totale	2.258,9	2.092,2	92,6	2.447,2	2.272,7	92,9

Le risorse sono ripartire su venti Centri di Responsabilità; tra queste la Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie 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
25.407	*15.002*	*6.587*	*10.351*	*54*

La Segreteria generale svolge una funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei direttori generali. Al Segretario Generale fanno capo: il Consiglio degli affari internazionali[25], di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento[26], l'Unità di analisi e di programmazione[27], chiamata ad elaborare analisi e studi di previsione su temi strategici e l'Unità di crisi, che segue le situazioni internazionali di tensione.

L'Unità di coordinamento ha il compito 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.

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.

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.

Complessivamente la Segreteria generale (CdR n. 2) ha gestito circa 25,4 milioni di euro, di cui circa 7,0 milioni di euro per spese di funzionamento e 7,9 per acquisto di beni e servizi. Le risorse allocate per interventi raggiungono circa i 10,3 milioni di euro.

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
131.532	*22.549*	*5.694*	*108.917*	*67*

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

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo[28]. Per un approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero

[25] 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.

[26] 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'UE 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.

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

[28] La materia dell'immigrazione è disciplinata dalla legge n. 189 del 2002.

dell'interno, paragrafo 4 ed in particolare alla delibera della Corte dei conti n. 10/2004/G del 2004.

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.

Nel corso dell'esercizio in esame è entrato in vigore l'accordo con Cipro.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati in attesa di ratifica		Negoziati avviati	
Data	Paese	Anno	Paese	Fase	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Testo parafato	Bosnia
1997	Slovenia	1998	Marocco	Testo parafato	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Spagna	Negoziato in corso con l'UE	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	2002	Moldovia	Contatti	India
1998	Croazia	2003	Serbia Montenegro	Contatti	Bangladesh
1998	Albania	2004	Filippine	La Commissione U.E. ha ricevuto il mandato A negoziare un accordo comunitario di riammisione	Cina
1998	Tunisia			Contatti	Turchia
1998	Ungheria			Negoziato avviato	Ghana
1998	Lituania			Avviati contatti	Costa d'Avorio
1998	Bulgaria			Contatti	Ecuador
1999	Francia			Contatti	Libano
1999	Estonia			Presentato il testo	Iran
1999	Slovacchia			Contatti	Perù
2000	Svizzera			Contatti	Siria
2001	Grecia			Contatti	Colombia
2001	Spagna				
2002	Malta				
2002	Sri Lanka				
2003	Cipro				

Le rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2003, complessivamente, 874.874 visti (853.535 nel 2002, 947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000), di cui: 648.539 (533.124 nel 2002, 723.513 nel 2001) visti Schengen uniformi[29], 178.532 (155.018 nel 2002, 186.230 nel 2001) visti nazionali[30], 47.803 (165.393 nel 2002, 37.579 nel 2001) visti a territorialità limitata[31].

I dinieghi sono stati 29.643, avverso i quali sono stati proposti 697 ricorsi.

Come già osservato nella precedente Relazione, 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. Per fare fronte alle straordinarie esigenze

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

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

[31] 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.

che la nuova disciplina comporta[32], il legislatore ha previsto l'assunzione di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due periodi successivi per le rappresentanze diplomatiche e per gli uffici consolari. 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 DPR n. 18 del 1967).

L'Amministrazione degli affari esteri aveva 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. Il progetto Rete di Comunicazione a Stella (VPN), successivamente denominato Rete internazionale della A.P., non è più gestito direttamente dal Ministero per gli affari esteri, bensì del Centro nazionale per l'informatica nella A.P. (CNIPA – MIT). Gli stanziamenti relativi (circa 17 milioni di euro) saranno gestiti direttamente dal CNIPA per il finanziamento del Contratto quadro con il fornitore di servizi.

In merito all'Anagrafe consolare centralizzata, che doveva collegare i Ministeri degli affari esteri e dell'interno, i consolati ed i comuni, per consentire l'aggiornamento dei dati e lo scambio di informazioni in tempo reale, si sottolinea che il progetto non è stato avviato, nonostante ne fosse stata auspicata la realizzazione nel corso del 2003, per mancata assegnazione dei relativi fondi.

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 2003 sono state pagate all'estero 398.556 pensioni (397.045 nel 2002, 401.358 nel 2001), per un importo totale di circa 1.122 milioni di euro (1.161 milioni nel 2002).Tra i Paesi dell'UE è significativo il dato relativo alla Francia, dove sono in pagamento 57.891 pensioni; nei Paesi extracomunitari la maggiore concentrazione di erogazioni si riscontra in Canada 64.153, in Argentina 54.226 e negli Stati Uniti d'America 44.316. I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

La Direzione generale eroga sul cap. 3153 contributi per l'organizzazione dei corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione dei docenti assunti localmente e per l'acquisto dei materiali didattici. Complessivamente, nel corso dell'esercizio in esame, sono stati erogati contributi per circa 28 milioni di euro.

Nel 2003 è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio (cap. 3123) per le esigenze connesse all'applicazione della legge n. 459 del 2001[33] sul voto all'estero; per la prima volta gli italiani residenti all'estero il 15 giugno 2003 sono stati chiamati ad esprimere il loro voto per corrispondenza. Lo stanziamento complessivo è stato pari a circa 35,6 milioni di euro.

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
197.745	*106.898*	*87.512*	*90.208*	*639*

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

[33] Legge 27 dicembre 2001, n. 459 - recante "Norme per l'esercizio di voto dei cittadini italiani residenti all'estero".

In via generale si osserva che il capitolo di bilancio relativo alla manutenzione degli immobili ad uso scolastico e culturale (cap. 1612), gestito dalla Direzione Generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, ha presentato anche per il 2003 uno stanziamento che non copre in pieno le esigenze di intervento delle diverse sedi (gli stanziamenti iniziali ammontavano a circa 220 mila euro ed hanno ricevuto un'integrazione di circa 58 mila euro).

2.3.3.1. Le scuole italiane all'estero.

Annualmente l'Amministrazione provvede ad una mappatura delle scuole italiane all'estero; al 31 dicembre 2003 funzionavano 281 istituzioni scolastiche (288 nel 2002), di cui 21 statali[34], 95 legalmente riconosciute, 45 private con "presa d'atto", 3 meramente private, 80 sezioni italiane presso scuole straniere, 37 sezioni italiane presso scuole europee. Si devono, inoltre, aggiungere 68 uffici di dirigenti scolastici presso le Rappresentanze diplomatiche, ai quali sono affidati compiti di monitoraggio dei corsi di lingua e cultura italiana e delle istituzioni scolastiche non statali.

Nell'esercizio in esame hanno trovato applicazione alle istituzioni scolastiche italiane all'estero i nuovi istituti giuridici dell'autonomia scolastica[35] e della parità scolastica per le scuole (materne, elementari, medie e superiori) non statali[36]. La relativa richiesta è stata ad oggi presentata da 166 scuole non statali.

Sono state destinatarie della parità, in questa prima fase, 84 scuole, di cui 5 di nuova istituzione e 79 già legalmente riconosciute. L'estensione dovrà progressivamente interessare 166 scuole, purché in linea con i criteri qualitativi e di promozione culturale.

La tabella che segue indica il numero degli studenti che, negli ultimi tre anni, hanno frequentato all'estero le scuole italiane, dislocate nelle varie aree geografiche.

Aree geografiche	Alunni								
	Anno scolastico 2000/2001			Anno scolastico 2001/2002			Anno scolastico 2002/2003		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.574	13.800	18.374	4.745	13.966	18.711	4.645	14.475	19.120
Americhe	1.720	6.482	8.202	1.071	6.766	7.837	1.424	6.307	7.731
Mediterraneo e medio-oriente	336	1.263	1.590	299	1.321	1.620	312	1.344	1.656
Africa sub-sahariana	498	1.664	2.162	541	1.656	2.197	502	1.813	2.315
Asia e Oceania	18	14	32	0	0	0	0	0	0
Totale	7.146	23.223	30.369	6.656	23.709	30.365	6.883	23.939	30.822

Nei tre anni scolastici in esame il numero complessivo degli studenti è andato progressivamente aumentando, 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

[34] Si considerano tutti gli ordini e gradi scolastici presenti nelle rispettive sedi.
[35] DI n. 267/4642 del 3 settembre 2002.
[36] DI n. 267/2752 del 24 febbraio 2003.

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 straniere.

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		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Asmara	4.375	4.788	4.495	4.319	4.471	4.209
Addis Abeba	3.370	3.106	4.188	5.282	5.100	6.888
Parigi	1.441	1.624	1.338	5.224	6.603	5.441
Atene	1.548	1.534	1.619	6.026	6.612	6.583
Barcellona	1.701	1.816	2.102	4.739	4.717	5.460
Madrid	3.787	3.379	4.084	5.350	4.648	5.490
Zurigo	1.229	781,4	769	8.032	7.104	7.063
Istanbul	1.747	1.740	1.866	4.800	4.640	4.976
Totale	19.198	18.768	20.461	43.772	43.895	46.110

2.3.3.2. Gli istituti di cultura[37].

Presso il Ministero degli affari esteri è stata costituita, ai sensi della legge n. 401 del 1990[38], 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[39] la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 75[40] istituti e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali. Le direttive generali del Ministro prevedevano un potenziamento del settore, che non è stato pienamente realizzato, anche per le non sufficienti risorse economiche; è stata infatti attivata solo la Sezione di San Pietroburgo dell'Istituto di Cultura di Mosca. L'intera dotazione finanziaria sul capitolo di bilancio 2761, pari a circa 17,5 milioni di euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio - 14, 9 milioni di euro, ma con una riduzione in corso d'anno di 2,4 milioni di euro. Lo stanziamento è utilizzato per le spese di funzionamento delle sedi e per spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi.

---

[37] Nel 2003, gli Istituti di cultura hanno organizzato 5.900 eventi culturali.

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

[39] 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.

[40] 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: Bratislava, 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).
La sede di Baghdad non è stata attivata.

Come per il precedente esercizio finanziario, anche per il 2003 il capitolo relativo all'acquisto di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura all'estero non è stato finanziato.

Nell'assegnazione dei fondi, l'Amministrazione ha privilegiato gli istituti operanti nei Paesi dell'est europeo che, recentemente, sono entrati nell'UE, del Mediterraneo, della Cina e della Russia, potenziando le iniziative promozionali in occasione del semestre di Presidenza italiana dell'UE. Per tale circostanza, la Direzione generale ha ricevuto un apposito finanziamento di 4,6 milioni di euro[41].

Di particolare rilievo è stata la partecipazione alla manifestazione "L'Italia per San Pietroburgo", che, come già osservato, ha comportato l'apertura di una nuova sezione, con una spesa di circa 118.000 euro.

Il totale delle spese dello specifico settore grava sia sulla dotazione finanziaria del Centro di Responsabilità (CdR n. 10), sia sulle entrate locali degli istituti, provenienti da: corsi di lingua italiana, attività di rilascio della certificazione della conoscenza della lingua italiana, vendita di servizi ecc.; ne consegue che una percentuale delle spese degli istituti viene autofinanziata.

Sullo stanziamento del bilancio dello Stato (cap. 2761), pari a 17.567.691 euro, le spese di personale sono state pari a 6.300.920 euro, le spese di funzionamento a 8.235.657 euro, le spese per le manifestazioni a 3.031.114 euro, le spese in conto capitale a 1.170.805 euro.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, le spese di funzionamento continuano a subire un costante, fisiologico incremento ed incidono in misura anche superiore al 50 per cento dell'annuale dotazione finanziaria. Un particolare peso hanno i costi di locazione.

Non si è ancora perfezionata l'iniziativa (Ministero degli affari esteri e Ministero per i beni e le attività culturali) per costituire una fondazione per la promozione delle attività culturali nell'ambito degli istituti di cultura, che, attraverso una collaborazione sinergica, mira ad un ulteriore potenziamento delle 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 (cap. 3153 – per il 2003 circa 28,3 milioni di euro) 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 2003 sono ulteriormente proseguiti i Piani Paese in Francia, Germania e Gran Bretagna, attivati in forma sperimentale nel 2002. Detti Piani sviluppano una programmazione triennale degli interventi lingustico-culturali. L'Amministrazione sta procedendo attraverso la redazione di un modello di Piano Paese, corredato da un seppur sintetico studio di fattibilità degli interventi previsti, sulla base delle risorse disponibili. Il progetto elaborato in Francia mira ad una sempre maggiore integrazione dei corsi di lingua e di cultura italiana nel sistema scolastico locale e alla 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[42]. 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. Inoltre, la progressiva sostituzione dei docenti del Ministero con insegnanti formati in loco, prevista dall'Accordo culturale, dovrebbe portare alla totale assunzione dell'impegno finanziario da parte francese.

---

[41] Il cap. 2493 (spese per l'organizzazione di manifestazioni artistiche e culturali) ha avuto stanziamenti iniziali di circa 5,3 milioni di euro ed un'integrazione di circa 4,4 milioni di euro. Sul totale di circa 9,8 milioni di euro ne sono stati impegnati circa 8,8 milioni, con pagamenti per circa 3,4 e residui per circa 5,4.

[42] La riforma scolastica 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.

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 presso le 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. Viene, peraltro, sottolineata l'esigenza della formazione di docenti locali.

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.

In altri Paesi, ed in particolare in quelli delle Americhe, sono state confermate le convenzioni già stipulate tra i consolati e le autorità locali, per l'insegnamento della lingua italiana.

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 economica e finanziaria multilaterale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
59.444	61.410	5.468	6.696	4.817	5.957	53.943	54.680	33	34

L'art. 13 del DM n. 29 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale compiti di promozione e di coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia. In particolare, nell'ambito del settore economico finanziario multilaterale, la Direzione generale assicura la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano nel campo economico e finanziario[43], il coordinamento all'estero ed in Italia delle attività a sostegno della internazionalizzazione del sistema economico italiano ed il sostegno alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali.

Peraltro, l'attività della Direzione generale non esaurisce le competenze del Ministero in materia; attribuzioni specifiche sono assegnate alle Direzioni geografiche, che seguono l'istruttoria e la negoziazione di accordi che afferiscono alle rispettive aree di interesse[44].

Nel settore del debito internazionale, nell'ambito del Club di Parigi[45], il Ministero degli affari esteri ha la responsabilità della sottoscrizione delle intese multilaterali di ristrutturazione e dei successivi accordi bilaterali applicativi[46]. Nel corso del 2003[47] sono state firmate otto intese

[43] ONU-OCSE, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale ecc.

[44] In materia di protezione degli investimenti sono stati stipulati accordi: con la Repubblica Popolare Democratica di Corea (il disegno di legge di ratifica è ancora all'esame del Parlamento in attesa di sviluppo della questione nucleare nordcoreana), la Libia, la Siria, l'Iran, il Qatar, il Bakrein, l'Armenia, l'Azerbaigian, la Federazione russa, il Belarus, la Georgia, la Moldova, il Kazakhistan, il Kirghizistan, il Tagikistan, il Turkmenistan, l'Ucraina, l'Uzbekistan, il Zimbabwe, il Camerum, la Nigeria, il Senegal, la Tanzania, la Mauritania, lo Zambia, il Malawai, l'Ecuador, il Paraguay, il Venezuela, il Guatemala, il Messico.

[45] Il Club di Parigi riunisce diciannove tra i principali Paesi creditori mondiali, e vi partecipano come osservatori il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, le Banche regionali di sviluppo ed altre organizzazioni internazionali. Della delegazione italiana fanno parte anche il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, la Banca d'Italia, l'Ufficio italiano cambi, la SACE SpA e l'MCC SpA.

[46] La partecipazione finanziaria italiana ha luogo a livello bilaterale, ai sensi della legge n. 209 del 2000 e multilaterale, con il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, la Commissione europea e le Banche regionali di sviluppo.

multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 298,54 milioni di euro, con una quota italiana di 114,36 milioni di euro, e dodici accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali per un valore di 1,27 miliardi di euro.

Nel quadro delle azioni per rendere sostenibile nel medio-lungo periodo il debito estero dei Paesi più poveri, nel 1996 è stata adottata "l'Iniziativa HIPC" [48], che successivamente ha allargato il numero dei Paesi che possono partecipare all'Iniziativa, rendendo meno onerose le condizioni per l'accesso. La nuova "Iniziativa" è stata ridenominata "Iniziativa HIPC rafforzata", alla quale partecipano 37 Paesi, di cui 32 dell'Africa sub-sahariana, 4 dell'America latina e 1 dell'Asia.

Nell'ambito di questa iniziativa, a fronte dell'impegno italiano per la cancellazione del debito dei Paesi HIPC pari a 4,42 miliardi di euro (copre il 100 per cento dell'intero debito dei Paesi poveri), dal mese di ottobre 2001 al mese di marzo 2004 è stato cancellato il debito per 1.723,75 milioni di euro.

E' in fase di avanzata negoziazione la cancellazione del debito con accordi bilaterali per 88,9 milioni di euro, mentre è stato cancellato, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 209 del 2000 (catastrofi e gravi crisi umanitarie) il debito per 20,66 milioni di euro.

Di rilievo è anche l'attività svolta dalla Direzione generale per il consolidamento del processo di internazionalizzazione economica, finanziaria e tecnologica dell'Italia, svolta in particolare in coordinamento e di intesa con il Ministero delle attività produttive, l'ICE, l'Unioncamere e Assocamerestero e con altre Amministrazioni nazionali. La Direzione generale partecipa anche all'attività del Comitato agevolazioni costituito presso la SIMEST SpA, per il sostegno degli investimenti e le esportazioni delle imprese italiane all'estero, e collabora con la FINEST SpA, che sostiene gli imprenditori delle Regioni Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige e Veneto interessati ad investire nei Paesi dell'Europa centro orientale e dell'ex Unione Sovietica. Inoltre, la Direzione generale rappresenta il Ministero nel Consiglio di amministrazione della SACE (Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero), e la rete diplomatico-consolare fornisce un supporto sia all'attività dell'Istituto sia agli operatori economici italiani.

Tale ruolo si è dimostrato essenziale per assicurare un'efficace sinergia alle diverse iniziative poste in essere a sostegno del sistema economico del Paese.

In collaborazione con il sistema camerale (Unioncamere e Assocamerestero) è stato avviato il Progetto ExTender, sistema informativo gratuito che fornisce informazioni sulle opportunità d'affari esistenti nei mercati terzi, segnale dalla rete delle istituzioni italiane all'estero. In particolare, nel mese di maggio 2003, ha cominciato ad operare la fase sperimentale di ExTender con l'attivazione del servizio sulle gare d'appalto internazionali, con il coinvolgimento operativo di tutta la rete diplomatico-consolare[49], di 15 camere di commercio italiane all'estero[50] e di 12 uffici ICE[51].

Nei primi sei mesi di attività, il sistema ExTender ha fornito 3.600 notizie su gare di appalto internazionali, interessando in particolare l'Europa (42 per cento delle segnalazioni), l'Asia (31 per cento), l'area del Mediterraneo e del medio oriente (23 per cento), il centro e sud

---

[47] Nel 2000, la quota italiana di partecipazione a sedici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 34,4 miliardi di euro, è stata pari a 2,8 miliardi di euro, e la quota di sedici accordi bilaterali applicativi di intese multilaterali è stata pari a 1,5 miliardi di euro. Nel 2001, le intese sono state ugualmente sedici, per un valore complessivo di 28,4 miliardi di euro, con una quota italiana di 1,6 miliardi di euro, 9 sono stati gli accordi bilaterali, per un valore di 109,8 miliardi di euro. Nel 2002, le intese formate sono state dodici, per un valore di 18,3 miliardi di euro, con una quota italiana di 1,3 miliardi di euro; gli accordi bilaterali sono stati ventiquattro, per un valore di 1,6 miliardi di euro.

[48] *Heavily Indebted Poor Countries".*

[49] Tale rete è costituita da 123 ambasciate, 115 consolati e 9 rappresentanze presso organismi internazionali.

[50] Zurigo, Budapest, Salonicco, Il Cairo, Tunisi, Istambul, Pechino, Mumbai, Buenos Aires, Rosario, S.Paolo, Montevideo, Bogotà, Montreal, Toronto.

[51] Budapest, Il Cairo, Tunisi, Istambul, Pechino, Mumbai, Buenos Aires, S.Paolo, Montevideo, Bogotà, Montreal, Toronto.

America (4 per cento). Nel 2002, il sistema informativo non più operativo (SCI) aveva movimentato un flusso di informazioni di sole 1.900 notizie alle imprese.

Come già osservato nella precedente Relazione, si presenta sempre più necessaria una fattiva collaborazione con l'Istituto per il commercio estero[52] per la realizzazione di una "politica delle sedi all'estero" comune e per una sempre maggiore integrazione funzionale e logistica tra le unità operative dell'ICE e le sezioni commerciali di ambasciate e consolati. Le sedi all'estero dell'ICE[53] costituiscono, infatti, l'interlocutore di riferimento di ambasciate e consolati per le attività di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano.

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 state identificate alcune strategie di cooperazione per la definizione di una comune politica economica estera, attraverso 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.

In attesa dell'approvazione del disegno di legge di internazionalizzazione[54], nel corso dell'esercizio in esame, sono state realizzate alcune integrazioni logistiche di determinate sedi, che si sono aggiunte a quelle già preesistenti, ponendo così la base per la creazione di numerosi sportelli unici, auspicata dall'Amministrazione per gli anni 2004/2005. In particolare per quanto attiene la razionalizzazione della rete estera dell'ICE, si sottolinea che la legge finanziaria per il 2004[55] autorizza il Ministero a concedere all'ICE i locali demaniali in comodato gratuito.

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[56] e 15,5 miliardi di dollari, pari a 14,8 miliardi 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-commerciali provenienti dalla rete diplomatico-consolare e dalle Camere di commercio italiane all'estero[57].

---

[52] 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.

[53] Gli Uffici commerciali all'estero sono 136, ai quali sono assegnati 109 diplomatici e 146 unità di personale dell'area funzionale economico commerciale.

[54] Il disegno di legge, Atto Camera n. 4360 "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese" vuole porre le basi per la costituzione degli Sportelli unici all'estero, che dovranno integrare funzionalmente le attività attualmente svolte dagli uffici commerciali delle ambasciate e dei consolati, dalle unità operative dell'ICE, dagli uffici esteri dell'ENIT, dalle camere di commercio italiane all'estero, nonché dal sistema regionale.

[55] Legge 24 dicembre 2003, n. 350 art. 4, comma 233 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004).

[56] 24 Accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali di ristrutturazione debitoria; avvio di negoziati per altri 19 accordi bilaterali.

[57] "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.

La legge n. 185 del 1990[58] attribuisce al Ministero funzioni di controllo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, attraverso l'Unità per le Autorizzazioni di Materiali di Armamento (UAMA). Il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese si estende anche al settore afferente le attività economiche relative all'industria ed all'alta tecnologia per la sicurezza e la difesa ed i controlli sui trasferimenti dei beni e delle tecnologie a duplice uso e sensibili. L'UAMA ha concesso 828 licenze di esportazioni (851 nel 2002), delle quali 609 definitive, per un valore di circa 1,2 miliardi di euro, in incremento sul dato del precedente anno (pari a circa 920 milioni di euro) e 207 licenze di importazione (208 nel 2002), di cui 93 definitive, per un valore di circa 33,9 milioni di euro. Sono state, altresì, concesse 512 autorizzazioni alle trattative, per un valore di circa 20,8 miliardi di euro[59].

3. Organizzazione e personale.

3.1. Profili generali.

Ai sensi il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico della carriera diplomatica è passato da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a 5)[60]. Il 2 per cento è riservato agli Ambasciatori (22), il 19 per cento ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21 per cento ai Consiglieri d'Ambasciata (232), il 24 per cento ai Consiglieri di Legazione (270) ed il 34 per cento 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	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2001	1.119	988	54	41	4.517	3.902	2.027	1.981	7.717	6.912
2002	1.119	1.007	54	41	4.517	4.012	1.827	1.903	7.517	6.966
2003	1.119	1.024	54	41	4.517	4.013	2.277*	1.765	7.967	6.846

* *Contingente unico*

La tabella che segue illustra la situazione del personale nell'area della promozione culturale.

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti[61]		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2001	20	12	250	188	393	301	663	501
2002	20	12	250	181	393	335	663	528
2003	20	11	250	208	2.277*	342	2.547	561

* *Contingente unico*

[58] Legge 9 luglio 1990, n. 185. Il quadro normativo di riferimento, oltre che dalla legge citata, è costituito dal regolamento di attuazione e dalla delibere, a suo tempo adottate, prima dal Comitato interministeriale per gli scambi di materiale di armamento per la difesa (CISD) e successivamente dal Comitato interministeriale per la politica economica (CIPE). Dal 1999, le competenze del CIPE in materia sono state attribuite al Ministero degli affari esteri, in coordinamento con gli altri ministeri interessati. Sulla materia, inoltre, è intervenuto il Codice di condotta dell'UE sulle esportazioni di armi, che, nel corso dei quinquennio di operatività, ha creato un *corpus* di dinieghi formulati da parte dei Paesi membri dell'Unione, che sono stati notificati agli altri *partners*, che devono tenerne conto nell'ambito della propria attività di controllo sull'esportazione di materiali di armamento. L'UAMA raccoglie tale informativa in apposito archivio informatico.

[59] 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 trattativa concernente i trasferimenti dei materiali di armamento.

[60] L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20 per cento 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.

[61] In servizio presso gli istituti italiani di cultura.

Per quanto riguarda il personale a contratto presso le rappresentanze diplomatiche e gli istituti italiani di cultura a fronte di un organico di 2.277 unità, al 31 dicembre 2003, erano in servizio 2.107 unità stabili, di cui 1.067 con rapporti regolati dalla legge italiana e n. 1.040 dalla legge locale.

L'Amministrazione ha dato piena attuazione al disposto dell'art. 34, commi 1 e 2 della legge n. 289 del 2002[62], con il DPR 1° marzo 2004, n.89, in materia di rideterminazione della dotazione organica di posti dirigenziali e del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale.

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[63].

L'Amministrazione si dimostra attenta all'attività formativa e di aggiornamento professionale del personale[64]; con apposita circolare (n. 16 del 19 ottobre 2000), emanata sulla base dei DM n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000[65], 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 attività del Ministero, consentendo loro di effettuare periodi formativi all'estero.

Al XXXIII corso di formazione per Segretari di legazione hanno partecipato 40 vincitori del concorso bandito con DM 035/1176/bis del 6 dicembre 2002. Al Corso superiore di informazione professionale hanno partecipato 21 Consiglieri di legazione; sono stati 109 gli operatori dell'area della promozione culturale, destinati agli Istituti italiani di cultura, che hanno preso parte a tre corsi di aggiornamento professionale.

Per neo assunti sono stati organizzati corsi per il perfezionamento delle lingue estere, in materia contabile, consolare, economico-commerciale, nel settore dell'informatica, che hanno interessato 3.391 partecipanti.

Tutti i capitoli gestiti dall'Istituto attengono a spese di funzionamento (personale di 20 dipendenti, manutenzione della sede, spese telefoniche, etc.,), che fanno riferimento a capitoli a gestione unificata come per tutti gli altri Centri di Responsabilità del Ministero degli affari esteri.

---

[62] Legge 27 dicembre 2002, n. 289, in materia di rideterminazione della dotazione organica dei posti dirigenziali e del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale.

[63] I principali referenti esterni sono: la Commissione dell'UE, 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.

[64] 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.

[65] 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.

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.

4. La cooperazione allo sviluppo[66].

4.1. Considerazioni generali.

Come è noto il Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE[67]) definisce aiuto pubblico allo sviluppo (APS) l'insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"[68], 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.

Al Ministero degli affari esteri è affidata la gestione di 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'UE (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[69], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri, alle Regioni ed agli Enti locali.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[70], il dono[71], il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della citata legge n. 49 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[72]) 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 per cento 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'UE ha indicato nello 0,33 per cento del PIL l'obiettivo da

---

[66] La cooperazione allo sviluppo è inserita all'interno della FO n. 1) – Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni, come funzione obiettivo 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*.

[67] Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazioni sull'APS.

[68] La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.

[69] La legge n.209/2000 ha previsto un tetto massimo di 12 miliardi per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi per i crediti commerciali.

[70] 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 per cento. Tuttavia l'Italia si è impegnata - a seguito di una raccomandazione OCSE - a concedere crediti slegati, a partire dal 1^ gennaio 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.

[71] 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.

[72] In inglese, ODA: "*official development assistance*".

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[73].

Per raggiungere tale obiettivo, la Direzione generale ed il Ministero dell'economia e delle finanze hanno predisposto un piano di aumento degli aiuti italiani, che prevede per il 2006 erogazioni per 4.195 milioni di dollari; per raggiungere tale obiettivo l'importo dell'erogato dovrebbe aumentare, a parere dell'Amministrazione, del 113 per cento rispetto all'erogato del 2003. Ne consegue, che solo a fronte di cospicui incrementi degli stanziamenti sarà possibile raggiungere l'obiettivo dello 0,33 per cento.

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. Nel 2003, tale indicatore provvisorio è pari allo 0,16 per cento (0,20 per cento, circa 2,4 miliardi di euro nel 2002), inferiore al 0,20 del 2002. I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno. A consuntivo del 2003 si osserva una riduzione delle erogazioni, determinata dal non perfezionamento di alcuni accordi di cancellazione del debito ed al mancato rifinanziamento di alcune banche e fondi di sviluppo.

Il risultato dell'esercizio in esame colloca l'Italia al 7° posto quale donatore[74].

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'UE, unitamente alle *"poverty reduction strategies"* degli stessi PVS. Peraltro, non si conoscono ad oggi i risultati di tale monitoraggio.

4.2. La programmazione.

Il processo di programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue un percorso diverso da quello disegnato dal d.lgs. n. 29 del 1993, a causa del sovrapporsi di norme emanate in tempi diversi e che hanno mantenuto la loro autonomia. Coesistono due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

Il CIPE[75] detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la

---

[73] Il DPEF indica 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.

[74] Dopo gli USA, il Giappone, la Germania, la Francia, il Regno Unito ed i Paesi Bassi.

[75] 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

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[76], 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 2003, come già osservato in via generale nel paragrafo 1. 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[77]; obiettivi strategici dell'Amministrazione[78]. 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 per cento entro la fine del 2003 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.

4.3 Risultati di consuntivo.

Prima di esaminare i dati di consuntivo, è opportuno osservare che il DL 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002, sul controllo della spesa, mentre non ha determinato particolari ripercussioni sul 2002, ha comporto effetti di rilievo sull'esercizio in esame, in quanto l'abrogazione della norma che consentiva la conservazione delle somme, non impegnate nell'esercizio di competenza, in quello successivo si è dimostrata negativa per il rispetto di quegli impegni internazionali che sono dilazionati nel tempo e richiedono, per la peculiarità degli interventi, 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[79].

---

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.

[76] 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 dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero delle attività produttive e del Mediocredito centrale; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

[77] 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.

[78] 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.

[79] 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.

Si sottolinea, altresì, che il 2003 è stato caratterizzato per i tempi lunghi necessari ad ottenere da parte del Ministero dell'economia e delle finanze la riattribuzione delle somme andate in perenzione e l'autorizzazione alle variazioni compensative. Tali ritardi non potranno non riflettersi sulla cassa del 2004 se non si procederà con misure compensative. Si osserva in proposito che nell'ambito della Direzione generale, a differenza di tutti gli altri Centri di Responsabilità, non è possibile procedere per le variazioni compensative di competenza con decreti a firma del Ministro degli affari esteri, attesa la collocazione in tabella C della Cooperazione allo sviluppo.

Da un'analisi comparativa con i precedenti esercizi finanziari risulta che è ulteriormente aumentata la capacità di impegno.

(in milioni di euro)

2001			2002			2003		
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	%
671,8	578,2	86,0	726,8	659,0	90,7	688,1	639,4	92,9

(in milioni di euro)

funzionamento		di cui personale		interventi[80]		investimenti		Totale	
2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
37,7	35,2	18,3	21,8	689,1	627,3	0	0	726,8	662,5

Rispetto agli altri Centri di responsabilità del Ministero, la Cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 94,1 per cento delle risorse amministrate ed il 49,3 degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 637,1 milioni di euro (659 milioni nel 2002), di cui 34,3 milioni di euro (35,4 milioni nel 2002) per spese di funzionamento e 602,7 milioni di euro (623,5 milioni nel 2002) per interventi ed hanno raggiunto il 63,2 per cento (61,3 nel 2002) della massa spendibile.

Complessivamente, ai sensi della legge n. 49 del 987, della legge n. 58 del 2001 (sminamento umanitario) della legge n. 84 del 2001 (Balcani) e di singole leggi, che prevedono contributi obbligatori annuali ad alcuni organismi nazionali (Istituto Agronomico per l'Oltremare[81]) ed internazionali, sono stati assegnati 662,5[82] milioni di euro[83] (794,4 milioni di euro nel 2002), di cui 599,20 milioni di euro per interventi di cooperazione (758,5 milioni di euro nel 2002), 35,26 milioni di euro per spese di funzionamento (35,9 nel 2002), 28,29 per contributi obbligatori. Anche nel 2003, nessun finanziamento è stato attribuito ai sensi delle leggi sull'Albania n. 300/1999, n. 186/1999 e n. 266 del 1999, art. 8. Sono stati reiscritti circa 25,4 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.

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 massa impegnabile è passata dal 61,6 per cento 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:

---

[80] La voce comprende i contributi obbligatori, pari a 28,29 milioni di eruo.

[81] Per l'esame dell'attività dell'Istituto si rinvia al paragrafo 5.

[82] Non sono compresi i contributi obbligatori, pari a circa 25,6 milioni di euro.

[83] Di cui: 628,4 milioni di euro dalla legge finanziaria 2003; 34,35 milioni di euro dalla legge di bilancio.

(in milioni di euro)

Tipologie di spesa	2000			2001			2002			2003		
	cas.	erog.	%	cas.	erog.	%	cas.	erog.	%	cas.	erog.	%
Funzionam. personale	23,1	13,4	58	28,4	14,4	50,7	21,8	15,8	72,5	21,8	19,2	88,1
beni e servizi	15,2	9,9	65,1	17,6	13,0	73,9	14,2	13,5	95,1	14,2	12,6	88,7
Interventi	489,1	396,7	81,1	748,1	538,0	71,9	649,0	600,7	92,6	554,7	531,5	95,8
Contributi organizzaz. non govern.	46,3	46,3	100,0	56,5	56,5	100,0	25,2	25,2	100,0	38,3	32,0	83,6
Totale	573,7	466,5	81,2	850,8	621,9	73,1	710,4	655,4	92,2	629,0	595,3	94,5

L'erogato sulla cassa è passato da un tasso di realizzazione dell'81,2 per cento nel 2000 al 94,5 per cento nel 2003.

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 2003 di circa 1.314 milioni di euro e di circa 1.306 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 2003 di circa 83,5 milioni di euro (al netto degli impegni in essere).

Nel 2003 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 753,74 milioni di euro (906,4 milioni di euro nel 2002), con un decremento che ha riportato il volume complessivo vicino al livello del 2001; la ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato 558,9 milioni di euro per doni (641,4 milioni di euro nel 2002); 193,43 milioni di euro per crediti di aiuto (258,4 milioni di euro nel 2002) e 1,62 milioni di euro per le imprese miste (6,7 milioni di euro nel 2002). Particolarmente significativo è stato il decremento dei finanziamenti alle imprese miste che, peraltro, come già osservato non costituiscono aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall'OCSE.

Per quanto di competenza del Direttore generale, relativamente ai progetti di importo inferiore a 1,3 milioni di euro, sono state approvate 507 delibere, rispetto alle 627 del 2002, per un importo complessivo di 127,36 milioni di euro (199 milioni di euro nel precedente esercizio). Il deliberato totale per il 2003 ammonta a 880,76 milioni di euro (1.105,4 milioni di euro nel 2002), con un non indifferente decremento rispetto al precedente esercizio.

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 116 nuovi progetti; 94 sono progetti nei Paesi in via di sviluppo, 22 sono iniziative di informazione ed educazione allo sviluppo[84]. 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[85]. Gli impegni complessivi

[84] Al 31 dicembre 2003, 157 progetti sono in istruttoria e 21 iniziative sono state trasmesse al Comitato direzionale per l'approvazione.

[85] Gli interventi promossi nei Paesi dell'area balcanica affrontano le più rilevanti priorità di queste Nazioni, quali: lo sviluppo di attività economiche (agricoltura e zootecnia), la diffusione della microimprenditorialità, in particolare femminile, la tutela dei diritti della popolazione più debole. Sono aumentate le attività di cooperazione allo sviluppo in Serbia (servizi sociali e promozione economica) ed in Albania (microimprenditorialità, sostegno alle politiche sociali). Nel bacino del Mediterraneo e nel vicino oriente sono state approvate venti iniziative, per oltre 10 milioni di euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio che ha portato il valore del deliberato al 17 per cento dell'importo totale. Consistente è stato il numero di progetti approvati nei territori Palestinesi, per oltre 3 milioni di euro. La componente sociale rappresenta il maggior settore di concentrazione delle iniziative approvate nell'area in parola. Le ONG, sia attraverso programmi multibilaterali che promossi, sono sempre più presenti nell'Africa

nel 2003, per interventi promossi dalle ONG, per quanto riguarda i doni, sono stati pari a circa 78,93 milioni di euro, con un notevole incremento rispetto ai 54,9 milioni di euro del precedente esercizio.

La tabella che segue indica, per canali di intervento[86], 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.

(in milioni di euro)

Canali di intervento	Impegni			Erogazioni		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Bilaterale	55,8	102,8	86,4	44,7	70,3	71,3
Multilaterale	237,5	280,5	277,4	237,5	307,6[87]	270,7
Multi-bilaterale	198,1	147,9	103,8	143,5	110,7[88]	120,5
Emergenza	61,1	52,6	25,9	54,8	47,2	29,6
Organizzazioni non governative	42,5	55,0	53,8	30,3	44,4	32,0
Formazione	12,1	22,4	8,7	9,0	11,6	7,4
Totali	607,3	661,2	558,0	519,8	591,8	531,5

Gli impegni per doni bilaterali hanno avuto la seguente ripartizione geografica: Africa centrale 21 per cento, Africa meridionale 18 per cento, medio oriente e nord Africa 12 per cento, Europa orientale e mediterranea 16 per cento, America latina e Carabi 12 per cento, Asia e Pacifico 18 per cento. Il 78 per cento 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[89] ha istituito il fondo per lo sminamento umanitario, dotato di un finanziamento triennale che, per il 2003, ha previsto uno stanziamento di circa 2,580 milioni di euro. 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[90].

L'Italia ha deciso la cancellazione del 100 per cento 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

---

Saheliana, dove si riscontrano i peggiori indici di sviluppo. Nel 2003 sono stati approvati ventisei nuovi progetti promossi dalle ONG, per un importo superiore ai 16 milioni di euro.

[86] 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'UE 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.

[87] 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 contabili; in realtà potrebbe essere considerata tra il bilaterale.

[88] Il decremento è da ricondurre alla loro destinazione al "Fondo salute".

[89] Legge 7 marzo 2001, n. 58.

[90] United Nations Mine Action Service.

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'UE, ricostituzione del capitale di banche e fondi di sviluppo, ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[91]). Infatti, circa un terzo dell'aiuto pubblico allo sviluppo è gestito 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[92].

(in milioni di euro)

	Impegni		Erogazioni	
	2002	2003	2002	2003
Bilaterale				
Ministero degli affari esteri	450,2	422,8	361,6	417,5
Esterno al MAE	789,1	648,8	789,5	673,6
Totale	1.239,3	1.071,6	1.151,2	1091,1
Multilaterale				
Ministero degli affari esteri	278,8	214,4	299,8	230,0
Esterno al MAE[93]	1.211,6	1.261,7	1.118,7	896,0
Totale	1.490,5	1.476,1	1.418,6	1.126,0
Doni				
Ministero degli affari esteri	729,1	637,1	661,5	647,5
Esterno al MAE	2.000,7	1.910,6	1.908,2	1.569,6
Totale	2.729,8	2.547,7	2.569,8	2.217,1
Crediti di aiuto	**210,7**	**331,9**	**- 115,2[94]**	**-99,3[95]**

L'aiuto bilaterale esterno è da ricondurre agli interventi dell'AGEA (ex AIMA), che ha consegnato anche nel 2003 aiuti alimentari per 45,0 milioni di euro ed ai seguenti ministeri, oltre al Ministero degli affari esteri.

(in milioni di euro)

	Impegni		Erogazioni*	
	2002	2003	2002	2003
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	=	38,3	9,8	29,8
Ministero delle attività produttive (Direzione generale degli scambi e internazionalizzazione delle imprese)	4,2	2,4	4,2	2,4
Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)	=	=	3.3	0,2
Ministero dell'interno (Direzione centrale servizi civili, immigrazione e asilo)	15,5	38,7	14,0	38,7
Ministero dell'istruzione e dell'università	691,6	0,1	691,6	0,1
Ministero dell'economia e delle finanze	1,4	1,4	1,4	1,4
Totali	757,9	81,0	769,5	72,8

* *Le erogazioni sono a fronte anche di impegni degli esercizi precedenti.*

[91] 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.

[92] Già nella legge n.49 del 1987, all'art. 2, commi 4 e 5 e nel relativo Regolamento di esecuzione, DPR 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.

[93] Trattasi di erogazioni a favore di banche e di Fondi internazionali

[94] Il segno negativo indica un ammontare dei rientri superiore alle erogazioni.

[95] Il segno negativo è determinato dal maggiore ammontare dei rientri rispetto al dato finale delle erogazioni.

Le risorse del Ministero dell'economia e delle finanze sono utilizzate anche per la cancellazione del debito dei PVS e per la partecipazione al capitale di organismi internazionali, che nell'esercizio in esame ha riguardato esclusivamente il versamento di 20,87 USD a favore di *Regional Banks*.

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[96].

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[97] ha definito quasi la totalità dei contenziosi (circa 100) emersi nella realizzazione dei 900 progetti, avviati dal Fondo Aiuti Italiani dalla sua

[96] Legge 24 maggio 1977, n. 227, art. 26 e legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 6 e 7.

[97] Con DM 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 deliberazioni del Gruppo consultivo e di avviare a soluzione il crescente numero di vertenze tra la Direzione generale

costituzione. 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.

All'Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO), istituito con RD n. 251 del 1910, é affidato il compito di insegnare, elaborare e trasferire tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale.

E' organo tecnico scientifico del Ministero degli affari esteri nel campo dell'agricoltura. 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.

Per il 2003 sono stati confermati gli obiettivi già individuati per i precedenti esercizi, volti soprattutto al pieno 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.

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 governative.

5.2. Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate, dopo alcune variazioni in aumento di circa 5,5 milioni di euro[98], sono state pari a circa 8,3 milioni di euro (3,962 nel 2002), di cui circa 2.869.714,00 euro per spese di funzionamento e 5.411.862,00 per interventi, quasi interamente impegnati, con pagamenti per circa 4.880.908,72 milioni di euro, con residui sulla competenza per 3.421.933,76 euro, ai quali devono aggiungersi 1.199.632,60 euro di residui provenienti dai precedenti esercizi. Per gli investimenti sono allocati 15.494,00 euro.

L'entrata in vigore del DL n. 194 del 2002 aveva determinato una taglio delle risorse di circa 89.000 euro, pari al 100 per cento dello stanziamento del 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

---

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.

[98] La quota maggiore della variazione è data da circa 4,4 milioni di euro, sul capitolo di entrata 144, per anticipazioni e rimborsi spese per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

sviluppo, per un importo di circa 311.000 euro, con conseguente impossibilità di realizzazione 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, si è determinato un bilancio consuntivo con un avanzo di cassa.

Solo in sede di assestamento 2003, sono stati assegnati i fondi per procedere al pagamento di quanto dovuto al personale ed è ripresa l'attività come da programma.

5.3. Profili di attività istituzionale.

In particolare, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, in collaborazione con la competente Direzione generale (DGCS) sono proseguiti gli interventi in Angola, Senegal, Niger, Libia e Cina. E' stata completata la *stesura* (concluse le formulazioni) del programma di lotta alla disertificazione per la lotta alla povertà nei Paesi del Sahel; del programma di supporto quinquennale al Ministero dell'agricoltura in Algeria.

Nel quadro della collaborazione con la Direzione generale per la promozione culturale, l'Istituto ha operato nell'ambito dell'accordo tra Italia e gli Stati Uniti nel settore delle tecnologie geo-spaziali per lo sviluppo sostenibile, a favore dei Paesi emergenti; mentre, in collaborazione con la Direzione generale per la cooperazione economica, ha svolto il ruolo di Segretariato tecnico nel quadro del Protocollo tra Ministero degli affari esteri e Agenzie del Polo Romano, sottoscritto nel 2002.

E' stata ulteriormente sviluppata la collaborazione con diversi organismi internazionali, in particolare con la FAO. Il programma AFRICOVER è stato sviluppato in altro a dimensione globale; è proseguito ed è stato ampliato il programma di protezione delle acque e dei suoli in Tunisia[99]; l'Istituto ha partecipato alla elaborazione di un programma triennale sulla sicurezza alimentare, che interessa dodici Paesi in via di sviluppo, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della quota dell'otto per mille dell'IRPEF; ha collaborato con l'*United Nations Conventions to Combat Desertification* (UNCCD), alla realizzazione di corsi di formazione per la formulazione di progetti da sottoporre al *Global Environment Facility* (GEF)[100]. Tenuto conto della complessità delle procedure per la presentazione dei progetti e della competenza dell'Istituto, l'UNCCD ha affidato allo stesso l'organizzazione di specifici corsi, che nell'esercizio in esame hanno interessato l'area asiatica, con la partecipazione di undici borsisti.

Nell'ambito di un protocollo di intesa con la Regione Toscana, per l'organizzazione del Segretariato operativo previsto dal Piano Regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001/2005, l'Istituto ha gestito il Segretariato ed il sistema informativo della cooperazione decentrata della Regione.

Si è altresì sviluppata la collaborazione con istituti nazionali, europei ed internazionali, in particolare con l'*European Consortium for Agricultural Research in the Tropics (ECART)*, che contribuisce a consolidare i rapporti con istituti europei aventi medesime finalità; con l'Accademia cinese scienze agrarie (CAAS), con il Centro di ingegneria genetica e biotecnologie (I.C.G.E.B.) di Trieste.

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

[99] Tale iniziativa è regolata da una specifica convenzione, stipulata tra l'Istituto ed il Programma FAO nel novembre 2001, operativa dal giugno 2002.

[100] Il GEF è un fondo della Banca mondiale, al quale tutti i Paesi industrializzati versano una percentuale rispetto al proprio PIL, a favore della protezione delle risorse naturali anche nel quadro della Convenzione sulla desertificazione.

dell'Istituto o presso altre istituzioni scientifiche italiane, nella fornitura di materiali ed attrezzature.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Premessa
I dati finanziari e contabili generali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Parte I – Istruzione scolastica:

Considerazioni di sintesi.
1. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi: *1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.*
2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali: *2.1 Le disposizioni normative intervenute nel 2003; 2.2 La nota preliminare; 2.3 Le direttive Ministeriali.*
3. I risultati della gestione: *3.1 La gestione finanziaria e contabile:* 3.1.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.1.2 La classificazione per Centri di Responsabilità; 3.1.3 La classificazione per categorie economiche.
4. La valutazione del sistema istruzione: il rapporto con l'autonomia scolastica.
5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato: *5.1 La dispersione scolastica:* 5.1.1 Gli abbandoni; 5.1.2 Le ripetenze; 5.1.3 I ritardi nella carriera scolastica; 5.1.4 I passaggi; 5.1.5 La dispersione negli istituti di istruzione secondaria di II grado.
6. Gli indicatori di impatto: *6.1 Tasso di precariato*; *6.2 Tasso di integrazione:* 6.2.1 Tasso di integrazione degli alunni disabili; 6.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra comunitari; *6.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche; 6.4 Il tasso di femminilizzazione nella scuola.*
7. Il percorso di attuazione: *7.1 Il processo di riforma; 7.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica; 7.3 Gli istituti comprensivi; 7.4 La riforma dell'Amministrazione; 7.5 Il sistema informativo:* 7.5.1 La situazione del nuovo contratto per la gestione del sistema informativo; 7.5.2 I progetti realizzati nel biennio 2002-2003; *7.6 L'edilizia scolastica; 7.7 Il personale:* 7.7.1 I contratti collettivi di lavoro; 7.7.2 La gestione del personale; 7.7.3 I dirigenti scolastici; 7.7.4 L'organico del personale docente; 7.7.5 Rapporto alunni/docenti; 7.7.6 Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Parte II – Università e ricerca:

Considerazioni di sintesi.

1. Profili programmatici; *1.1 Il DPEF 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289); 1.2 Nota preliminare e direttiva 2003.*

2. Il quadro normativo.

3. L'assetto organizzativo.

4. La gestione: risultati finanziari e contabili.

5. Aspetti essenziali dell'azione amministrativa: *5.1 Istruzione superiore:* 5.1.1 Il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario; 5.1.2 Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi; 5.1.3 Il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti; 5.1.4 Il diritto allo studio; 5.1.5 La spesa per l'edilizia universitaria: disponibilità (RS – CP); assegnazioni; trasferimenti; residui; economie; 5.1.6 Alta formazione artistica e musicale – AFAM; *5.2 Ricerca scientifica e tecnologica:* 5.2.1 Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca; 5.2.2 Crediti d'imposta e contributi nella spesa per PMI; 5.2.3 Intese con le regioni; 5.2.4 Fondo istituito dall'art. 56 della legge n. 289 del 2002; 5.2.5 Fondo investimenti per la ricerca di base – FIRB; 5.2.6 Progetti di ricerca universitari di interesse nazionale – PRIN; 5.2.7 Finanziamento della ricerca industriale: 5.2.7.1 Gli articoli 72, 93, 94 della legge finanziaria 2003.

Premessa.

La trattazione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, oggetto del recente riaccorpamento previsto dal decreto legislativo n. 300 del 1999, è suddivisa anche per quest'anno in due distinte sezioni, l'una delle quali riferentesi all'area funzionale dell'ex Ministero della pubblica istruzione, l'altra a quella dell'ex Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Ciò dipende dal fatto che il riaccorpamento è divenuto operativo soltanto a partire dall'entrata in vigore del regolamento di organizzazione della nuova Amministrazione, intervenuta alla fine del 2003, e, conseguentemente, in presenza di una gestione svoltasi sostanzialmente alla luce degli assetti precedentemente in atto.

L'esame dei risultati complessivi della gestione 2003 condotta dal Ministero fa emergere la conferma di alcuni aspetti sui quali si era già richiamata l'attenzione negli anni scorsi ed alcuni segni di novità.

Le relazioni della Corte inducono a non indugiare sulle segnalazioni già proposte, che in assenza di elementi o di interventi che le contraddicano, finiscono col costituire punti di riferimento per i correttivi dell'azione amministrativa.

I dati finanziari e contabili generali del Ministero istruzione, dell'università e della ricerca.

ISTRUZIONE - UNIVERSITA' - RICERCA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003

(migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. % def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. tot. su massa spend.*
2002	45.691.715	47.580.045	*4*	48.052.071	47.662.313	*99*	60.008.920	49.877.920	*83*	47.633.520	*96*	453.230	*1*	12.765.979	*21*	-390.580	*-1*
2003	47.143.387	50.910.303	*8*	51.237.284	51.872.519	*101*	64.596.319	53.440.107	*83*	53.695.655	*100*	353.163	*1*	10.103.306	*16*	797.357	*1*
Scost. % su anno prec.	*3*	*7*		*7*	*9*		*8*	*7*		*13*		*-22*		*-21*		*-304*	

ISTRUZIONE SCOLASTICA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000-2003

(migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. % def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. tot. su massa spend.*
2002	35.721.973	37.414.811	*5*	37.437.707	37.624.602	*100*	40.425.253	38.051.997	*94*	37.215.854	*98*	418.131	*1*	3.897.650	*10*	-688.251	*-2*
2003	36.953.953	40.267.643	*9*	40.565.780	41.334.264	*102*	45.067.810	41.050.717	*91*	42.283.040	*103*	341.990	*1*	2.219.867	*5*	564.903	*1*
Scost. % su anno prec.	3	8		8	10		11	8		14		-18		-43		-182	

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA - RICERCA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000-2003

(migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. % def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. tot. su massa spend.*
2002	9.969.743	10.165.234	*2,0*	10.595.310	10.037.711	*94,7*	19.583.666	11.825.924	*60,4*	10.417.666	*88,1*	35.099	*0,2*	8.868.329	*45,3*	297.670	*1,5*
2003	10.189.434	10.642.660	*4,4*	10.671.504	10.538.255	*98,8*	19.528.508	12.389.390	*63,4*	11.412.614	*92,1*	11.173	*0,1*	7.883.439	*40,4*	232.454	*1,2*
Scost. % su anno prec.	*2,2*	*4,7*		*0,7*	*5,0*		*-0,3*	*4,8*		*9,6*		*-68,2*		*-11,1*		*-21,9*	

Le tre precedenti tavole forniscono, per il Ministero nella sua globalità e, mediante scomposizione, per le aree istruzione scolastica e università – ricerca, i dati finanziari e contabili della gestione 2003, con raffronto rispetto al 2002. Qui si richiamano solo le informazioni più significative, facendo rinvio alle due parti, nelle quali si articola questa relazione, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2003 hanno raggiunto 50.910 milioni, registrando un incremento del 6,9 per cento sul 2002; i pagamenti risultano aumentati del 12,72 per cento e sono stati 53.696 milioni. I residui totali sono risultati 10.103 milioni, diminuiti del 20,8 per cento, con una accentuazione della tendenza rilevata nel 2002, anno nel quale erano diminuiti del 3 per cento.

Anche nel 2003 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, sono state compensate dalle economie, determinando una risultanza finale di 797 milioni.

La lettura delle tabelle consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti.

In via di sintesi, per l'area istruzione scolastica si evidenzia: la crescita delle previsioni definitive rispetto al 2002 del 7,6 per cento; i pagamenti aumentati del 13,6 per cento; le economie di spesa diminuite del 182 per cento. I fenomeni amministrativi ad esse sottesi sono illustrati nella parte I.

L'assegnazione di risorse per le aree dell'università e della ricerca è aumentata del 4,7 per cento sul 2002, anno nel quale era diminuita dell'8 per cento. I pagamenti sono aumentati del 9,6 per cento, e si confrontano con il lievissimo incremento - 0,47 per cento - registrato un anno prima. Il volume delle economie è diminuito del 21,9 per cento, invertendo una tendenza all'accrescimento rilevata nei precedenti esercizi; esso, in notevole percentuale, fa schermo al fenomeno dei pagamenti non effettuati su impegni di spesa formalmente assunti a causa di sopravvenute difficoltà di ordine amministrativo e che successivamente potrebbero essere di nuovo richiesti dai rispettivi creditori (perenzione amministrativa).

PAGINA BIANCA

PARTE I

ISTRUZIONE SCOLASTICA

PAGINA BIANCA

Considerazioni di sintesi.

Nel settore dell'istruzione è proseguita la fase realizzativa delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo con il completamento dell'autonomia scolastica e con il riordino degli organi centrali e periferici dell'Amministrazione, ed attende l'adeguamento ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3[1] alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati dalla legge n. 53 del 2003, dalla legge 18 luglio 2003, n. 186 relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica e dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

La forte portata innovativa della riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico impone l'adozione di adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari in grado di supportare le scelte di revisione e di aggiustamento delle disposizioni previste.

Non ha ancora raggiunto nel 2003 adeguati livelli di sviluppo l'integrazione tra i compiti affidati ad i diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione, con l'attivazione dei flussi informativi necessari per una efficace azione di coordinamento dei rispettivi interventi.

Gli elementi di maggiore rilevanza nel consuntivo del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale scolastico e si connettono ad una scarsa affidabilità nelle previsioni di bilancio e nell'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie per fronteggiare situazioni comunque prevedibili.

L'obiettivo posto dalla legge finanziaria per il 2000 di riduzione di posti dell'organico di fatto non è stato interamente conseguito e non vi è quindi stata la prevista riduzione di spesa; inoltre, tale riduzione non è di facile rilevazione contabile tenuto conto del verificarsi anche nell'esercizio 2003 di notevoli eccedenze di spesa. La situazione conferma la scarsa affidabilità di forme di copertura di spesa di oneri contrattuali, come quelle relative al comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, connesse ad economie di spesa conseguenti a pressoché improbabili riduzioni di posti di docenti a seguito del processo di razionalizzazione. Tale inaffidabilità dovrebbe indurre ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di posti di personale supplente e a rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica sono anche espressive di una più ampia difficoltà di gestire i rapporti con le istituzioni scolastiche, anche per l'ordinario funzionamento, in un sistema ancorato per lungo tempo a livello provinciale che non ha ancora assorbito la soppressione dei provveditorati agli studi e non ha saputo ottimizzare il ruolo degli uffici scolastici regionali.

La scuola italiana non dispone di un sistema organico e compiuto di valutazione e di misurazione che consenta di verificarne compiutamente gli aspetti qualitativi, l'efficacia della sua azione complessiva, la "produttività" dei suoi interventi formativi. La valutazione delle istituzioni scolastiche può contribuire al miglioramento della qualità dei servizi erogati, promuovere l'attivazione di autonome iniziative di autovalutazione, indurre dinamiche di

[1] Con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 sono stati riconosciuti ampi ambiti di competenza esclusiva regionale nella predetta materia, mentre allo Stato è riconosciuto il potere di emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali e di quelle relative all'organizzazione scolastica.

differenziazione utili alla ricerca delle soluzioni migliori ed attivare una proficua emulazione competitiva.

La dispersione scolastica - comprendente diversi aspetti del mancato successo scolastico: ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza, non frequenza scolastica - connota la carenza di regolarità, quale condizione necessaria per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le aree a rischio di dispersione scolastica pongono in evidenza condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è connessa all'accresciuta attenzione, all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione, all'efficienza degli investimenti scolastici e all'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

E' aumentato nel 2003 il numero complessivo del personale a tempo determinato dell'amministrazione scolastica, con un aumento del precariato, a seguito dei ritardi nelle immissioni in ruolo del personale, e quello degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di secondo grado.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane rappresenta ormai un fenomeno di dimensioni crescenti, anche se molto disomogenea e differenziata nel territorio nazionale, alla quale la scuola è stata chiamata a far fronte in tempi molto rapidi ed è anche indicativa di tassi natalità più alti nella popolazione straniera rispetto al calo della popolazione italiana.

Il sistema informativo istruzione, - già obsoleto - a seguito di vicende contrattuali non ancora definite con negativi riflessi, - anche in termini di oneri finanziari aggiuntivi, - sulla ordinata gestione del sistema informativo, è caratterizzato da una perdurante situazione di precarietà in forza della quale a tutt'oggi non vi è un gestore "certo" in grado di garantire la realizzazione per il periodo 2004-2006 dei previsti progetti formativi, informatici e didattici, la formazione informatica dei dipendenti del Ministero, l'anagrafe universitaria degli studenti, l'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, l'integrazione informatica delle biblioteche scolastiche a banda larga degli istituti scolastici.

1. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi.

Nel 2003 è iniziato, con l'approvazione della legge n. 53 del 28 marzo 2003, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, un nuovo processo di riforma del sistema scolastico, secondo linee ed indirizzi caratterizzati da una situazione di non continuità con quello precedentemente avviato.

E' stata attivata una prima fase realizzativa delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo, che si connette ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale sul quale è recentemente intervenuta la sentenza n. 13 del 2004 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto la competenza regionale nell'amministrazione del personale scolastico[2].

[2] Secondo la predetta sentenza "una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principî. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principî organizzativi e che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina". Afferma la citata sentenza che "nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in

L'anno 2003 è stato un anno di avvio verso un nuovo modello organizzativo scolastico e per il completamento del quadro complessivo della riforma del sistema educativo.

In questa fase gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati, oltre che dalla citata legge n. 53 del 2003, dalla legge 18 luglio 2003, n. 186, relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica e dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

Gli obiettivi essenziali, desumibili dai documenti di programmazione generale e dalla vigente legislazione in materia, possono essere riassunti: a) la riforma degli ordinamenti ed interventi connessi; b) l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; c) lo sviluppo delle tecnologie multimediali; d) la valorizzazione professionale del personale dirigenziale scolastico e docente e l'autoaggiornamento; e) la prevenzione della dispersione scolastica; f) lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore; g) l'educazione degli adulti; h) l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Altro obiettivo riguarda l'attuazione del processo di autonomia e di alta formazione artistica e musicale.

1.1. I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Sono qui di seguito esposti gli obiettivi contenuti nei documenti programmatici, il cui ambito di applicazione ricada nell'esercizio 2003, con successiva analisi di quelli conseguiti; solo una parte di essi sono stati conseguiti, tenuto conto che la loro particolare natura richiede, soprattutto per i connessi aspetti finanziari, una portata temporale di attuazione di non breve durata.

Il DPEF 2001-2003, sulla base dell'esigenza di garantire una stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Uno degli obiettivi principali, costituito dall'istruzione e formazione tecnica superiore, è stato perseguito con l'attivazione di progetti pilota di istruzione e formazione, e per l'anno 2002-2003 sono stati erogati 57,1 milioni di provenienza statale e 34 milioni di provenienza regionale.

Il DPEF 2001-2004, che ha indicato tra le priorità per sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione il sostegno alle infrastrutture immateriali della nuova economia, quali la scuola, la formazione e la ricerca, ha previsto come obiettivi prioritari l'informatizzazione della rete scolastica, l'alfabetizzazione, la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il DPEF 2002-2006 ha previsto una particolare attenzione per l'incremento del capitale umano con la riforma del sistema educativo nazionale, con un adeguamento dei sistemi di

---

vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce e che la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, (della Legge 28 dicembre 2001 n. 448) sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" e che "alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa". Secondo la citata pronuncia, in ragione dell'esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione, qualificato dall'art1 della Legge n. 146 del 1990 come servizio pubblico essenziale e di salvaguardia della dimensione scolastica, dettata da valori costituzionali incomprimibili "l'art. 22, comma 3, della Legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche".

istruzione e di ricerca nell'ambito di un assetto federalista dello Stato ed ha fissato alcuni obiettivi prioritari, quali la costituzione di un servizio di valutazione per la definizione di standard di qualità e per la valutazione del sistema scolastico e dei livelli finali di apprendimento degli studenti, la riforma degli ordinamenti scolastici e l'interazione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, con lo sviluppo degli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, e l'impulso ad una attività formativa continuativa.

Il DPEF 2003-2006 ha posto particolare attenzione alla riorganizzazione del sistema scolastico ed al potenziamento delle strutture e dei servizi; il progetto di cambiamento, sostenuto da un piano pluriennale di misure finanziarie, prevede alcuni obiettivi essenziali, quali la riforma degli ordinamenti e gli interventi connessi con la loro attuazione, l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione, lo sviluppo delle tecnologie multimediali, la valorizzazione professionale del personale docente e amministrativo e l'autoaggiornamento, le misure volte a prevenire il disagio giovanile per la piena realizzazione del diritto - dovere di istruzione e formazione, gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e per la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Obiettivo essenziale di tale ultimo documento è costituito dall'obbligo formativo, che ha dato luogo ad un intervento normativo per contrastare la dispersione con l'ampliamento dell'offerta formativa ad una pluralità di opzioni educative. Con l'entrata in vigore della legge 28 marzo 2003, n. 53 sono stati intensificati gli interventi diretti all'offerta formativa e nel corso del 2003 sono state sviluppate attività finalizzate alla promozione di percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, allo studio ed allo sviluppo di modalità di svolgimento di percorso di alternanza scuola-lavoro.

E' stato stipulato nel 2003 un accordo tra il Ministero dell'istruzione, quello del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e gli enti locali per la realizzazione di una offerta formativa da attuarsi in via sperimentale sulla base di specifici protocolli di intesa; sono stati attivati 1.200 corsi con la partecipazione di 22 mila allievi. Il finanziamento a carico del Ministero è stato pari a 11,3 milioni.

Oltre 387 mila persone hanno partecipato ad attività di formazione ed istruzione organizzate dai centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, destinata al conseguimento del titolo di studio, per l'integrazione linguistica e sociale dei cittadini stranieri e per brevi corsi modulari di alfabetizzazione funzionale.

Una valutazione complessiva della riforma del sistema scolastico potrà essere compiuta ad esiti finali conseguiti; in questa fase sono conosciute solo le prime azioni costitutive del nuovo sistema scolastico quale premessa ad una più organica e definita attuazione dei processi di innovazione.

Il processo di completamento dell'autonomia scolastica e la riforma degli organi centrali e periferici dell'amministrazione dell'istruzione si sono svolti in modo concomitante al più generale disegno di ridefinizione dell'intera amministrazione statale, in relazione al trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali ed al conseguente accorpamento degli apparati Ministeriali.

2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretati nell'azione governativa del 2003, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, l'istituzione del Ministero dell'istruzione e della ricerca per lo svolgimento dei compiti di competenza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica. Con il DPR 6 novembre 2000, n. 347 era stato disciplinato, in via provvisoria, il

riordino del solo Ministero della pubblica istruzione, con la previsione di due dipartimenti e tre servizi di livello dirigenziale generale, nonché l'istituzione di uffici scolastici regionali anch'essi di livello dirigenziale generale.

Con successivo DPR 11 agosto 2003, n. 319 è stato emanato il regolamento di riorganizzazione del Ministero, peraltro, come detto, da rivedere alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, in tre Dipartimenti: rispettivamente, per la programmazione e gestione del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione; per l'istruzione; per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e la ricerca.

Con legge 28 marzo 2003, n. 53 è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi in materia di: sviluppo dell'autonomia scolastica; istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; sviluppo tecnologie multimediali e informatiche; sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico- sportive degli studenti; valorizzazione del personale docente; formazione iniziale e continua del personale; concorso alle spese di autoaggiornamento dei docenti; valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario; interventi contro la dispersione scolastica; interventi per l'istruzione tecnica superiore e per adulti; adeguamento delle strutture di edilizia scolastica..

Non sono stati emanati i previsti decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale[3] e non stati neanche adottato il piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma degli ordinamenti a seguito dell'autonomia scolastica, dell'istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, dello sviluppo delle tecnologie multimediali e dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, della valorizzazione professionale del personale docente, delle iniziative di formazione iniziale e continua del personale, del rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti, della valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, e quelli di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Secondo la previsione della predetta legge, il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola in un primo ciclo comprendente la scuola primaria[4] e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

---

[3] Per l'emanazione dei predetti decreti legislativi sono fissati i seguenti criteri:
a) assicurare a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, garantendo l'integrazione degli alunni portatori di handicap;
b) articolare il sistema educativo in scuola dell'infanzia, primo ciclo (scuola primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (licei, istruzione e formazione professionale).
Per l'emanazione dei decreti legislativi è prevista una complessa procedura, con la partecipazione della Conferenza unificata Stato- Regioni, in ragione delle implicazioni sulle competenze dei provvedimenti in questione e delle competenti Commissioni parlamentari.
Tra le disposizioni previste nei predetti decreti, vi è la rideterminazione delle funzioni (con riconoscimento di maggiore autonomia) e della struttura dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione, in funzioni di verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa. L'esigenza di rafforzare sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Il rilancio dell'attività dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione potrebbe contribuire a migliorare le valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

[4] In particolare, è prevista la possibilità di consentire alle famiglie in via facoltativa l'iscrizione dei propri figli alla prima classe della scuola primaria o alla scuola dell'infanzia in anticipo rispetto alla normale età (a regime potranno iscriversi bambini che compiono l'età richiesta, anziché entro il 31 dicembre, entro il 30 aprile dell'anno successivo).

Nella precedente relazione sono state espresse riserve circa la stima degli oneri finanziari connessi all'abbassamento dell'età minima per l'iscrizione al primo anno della scuola primaria in quanto nell'individuazione della platea degli interessati è stato fatto riferimento nella relazione tecnica al numero degli alunni iscritti all'ultimo anno della scuola materna, criterio non persuasivo in quanto non trattandosi di scuola dell'obbligo tale platea potrebbe essere molto più ampia, tenendo anche conto del numero dei bambini iscritti in scuole private. Non è stata effettuata una revisione degli oneri finanziari previsti dall'applicazione del riformato sistema educativo che tenesse conto del numero effettivo dei bambini di cinque anni che possono avere diritto all'iscrizione sulla base della nuova normativa.

La forte portata innovativa della prospettata riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico sembra richiedere adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari in grado di supportare nei prossimi anni le scelte di revisione e di aggiustamento delle disposizioni previste. Occorre tenere presente che il finanziamento della predetta riforma è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, alle disposizioni contenute annualmente nelle leggi finanziarie e che l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della riforma, con nuovi o maggiori oneri, è prevista solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie (art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003) .

2.1. Le disposizioni normative intervenute nel 2003.

Nella legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) sono previste disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica, quali la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore, la definizione di criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, con una riduzione complessiva del sei per cento nel triennio 2003- 2005, la restituzione a compiti di istituto del personale scolastico amministrativo, tecnico ed ausiliario utilizzato presso i distretti scolastici, la sottoposizione ad accertamenti medici del personale scolastico collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente a compiti di istituto, con la possibilità di transito nei ruoli dell'amministrazione e con la fissazione di un termine massimo per il mantenimento nella posizione attuale, la previsione di procedure più rigorose per l'attivazione di posti di sostegno in deroga. Dall'applicazione delle disposizioni relative al personale permanentemente inidoneo al servizio di istituto erano previste economie di spesa destinate ad incrementare le risorse per la valorizzazione professionale del personale docente; su tale previsione le Sezioni Riunite della Corte, in sede di rapporto di certificazione, hanno richiesto una particolare attenzione dell'Amministrazione nel monitoraggio della relativa spesa. Le risultanze finanziarie dell'esercizio 2003 non hanno posto in luce significative economie di spesa derivanti dalla riduzione del personale docente; sono state consistenti, invece, le eccedenze di spesa nella gestione dei capitoli destinati agli stipendi e relativi oneri accessori.

In tale processo di razionalizzazione si è inserita l'avviata trasformazione della tradizionale organizzazione gerarchica, accentrata e burocratica, ridisegnata e posta in discussione, con una serie di interventi normativi diretti a costruire un nuovo assetto basato sulla centralità degli istituti scolastici ai quali conferire un'ampia sfera di autonomia.

L'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ha previsto, all'interno di un più vasto processo di riorganizzazione dell'intero sistema formativo, le modalità per il progressivo trasferimento alle istituzioni scolastiche autonome delle funzioni in precedenza svolte dall'amministrazione statale nelle sue articolazioni centrali e periferiche. Tale normativa è stata dettata da una rinnovata concezione dell'istruzione come servizio agli utenti e dalla necessità di porre maggiore attenzione alle esigenze ed alle aspettative della collettività con la trasformazione delle scuole in formazioni sociali permeabili allo specifico contesto ambientale e territoriale di riferimento.

Il piano dell'offerta formativa (POF), di cui all'art. 9 del regolamento n. 275 del 1999, costituisce il documento esplicativo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni

scolastiche destinato a ricondurre ad unità di scopo le attività curriculari ed extracurriculari formative ed educative individuando coerenti interventi amministrativi e gestionali.

Il processo di ridimensionamento dell'amministrazione è stato rallentato nel 2003 dai condizionamenti derivanti da un organico sovradimensionato rispetto ai nuovi compiti di programmazione, valutazione ed indirizzo che presuppongono nuove e diverse professionalità connesse ad attività di valutazione e di monitoraggio del sistema istruzione ed il superamento di procedure ed approcci culturali ormai obsoleti.

Non ha ancora raggiunto nel 2003 adeguati livelli di sviluppo la integrazione tra i compiti affidati ai diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione, con l'attivazione dei flussi informativi necessari per una efficace azione di coordinamento dei rispettivi interventi.

Un aspetto significativo della riforma autonomistica è connesso alle competenze riconosciute alle istituzioni scolastiche relativamente alla gestione amministrativo-contabile per le quali è stato emanato il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, che fornisce apposite istruzioni sulla gestione[5].

Dalle risultanze dell'indagine svolta dalla Corte sullo "stato di attuazione della riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, con particolare riguardo alle strutture decentrate"[6] sono emerse una palese insufficienza degli attuali controlli di regolarità amministrativo contabile sui risultati delle istituzioni scolastiche e la mancanza di un sufficiente quadro informativo dell'amministrazione sulla concreta attività svolta nelle predette istituzioni, in parte ovviato con episodici progetti pilota attivati dal Ministero con alcune scuole.

Sono risultate pressoché nulle le valutazioni espresse dagli organi di controllo interno in sede di verifica dei risultati della gestione e demandate ad "autovalutazioni" nelle medesime istituzioni scolastiche, peraltro ancora prive di sistemi di controllo di gestione.

In particolare, nella relazione finale di tale indagine sono stati posti in rilievo i ritardi con i quali sono stati affrontati i problemi inerenti al rapporto tra amministrazione centrale ed uffici scolastici regionali, e tra questi ultimi e la stessa amministrazione centrale con il sistema delle "autonomie", costituito dalle istituzioni scolastiche. Altri profili di criticità sono connessi al disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario[7], alla permanenza di vincoli della dotazione ordinaria delle scuole ed ai ritardi legati ai piani dell'offerta formativa[8].

Elementi ostativi ad una semplificazione nella gestione delle istituzioni scolastiche sono costituiti dalla reale incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e dall'applicazione del sistema delle contabilità speciali presso i centri di servizio amministrativi,[9]che mal si concilia con la rapida allocazione delle risorse alle predette

---

[5] Le parti di maggiore innovazione riguardano non tanto gli aspetti finanziari e contabili, per i quali le istruzioni tendono a razionalizzare ed integrare competenze esistenti, quanto in particolare l'attività negoziale consentita alle scuole in forza della nuova personalità giuridica acquisita e del regime autonomistico proprio. Basti pensare, in proposito, che la capacità negoziale riconosciuta alle istituzioni scolastiche può riguardare contratti di prestazione d'opera, contratti di sponsorizzazione, di fornitura di siti informatici o di loro concessione in uso, contratti di comodato, di mutuo, di locazione finanziaria, oppure progetti integrati di istruzione e formazione.

[6] Indagine discussa nell'adunanza del 23 giugno 2004 della Sezione centrale di controllo sulla gestione ed in corso di pubblicazione.

[7] E' stata sottolineata l'esigenza che per l'attuazione del piano dell'offerta formativa nelle istituzioni scolastiche sia rivista la rigidità del bilancio annuale con una revisione delle relative procedure contabili.

[8] La relazione ha analizzato le particolarità della gestione del complesso sistema finanziario e contabile, imperniato su flussi finanziari intestati a normative specifiche ed oggetto dell'azione di regolazione dell'amministrazione centrale, che trova i nuovi centri di responsabilità territoriali (a partire dall'esercizio finanziario 2002), quali ordinatori primari di spesa (gli uffici scolastici regionali), utilizza quali strumenti terminali dell'erogazione statale le "contabilità speciali" dei centri di servizi amministrativi. e si completa con la gestione autonoma dei "programmi annuali" da parte delle istituzioni scolastiche, disciplinati da un apposito regolamento di contabilità (il decreto interministeriale 44/2000) che costituisce una *fusion* tra logiche pubblicistiche e privatistiche.

[9] Nel corso dell'indagine sono state rilevate discordanze tra i dati delle contabilità speciali, aggregate su base regionale e l'ammontare degli ordini emessi dagli uffici scolastici regionali a favore di dette contabilità "a causa di errate imputazioni alle entrate".

istituzioni[10], nonché dallo stesso meccanismo di gestione del sistema scolastico basato sulla tenuta di due contabilità: una presso gli uffici scolastici regionali (con risorse provenienti dal bilancio dello Stato) ed una presso ciascun centro di servizi amministrativi (contabilità speciale), per una attività di mero trasferimento di somme secondo parametri vincolati e predeterminati che comporta un ulteriore aggravio organizzativo ed un non proficuo utilizzo di risorse umane.

Non è stata data ancora attuazione alla previsione dell'articolo 8 del regolamento concernente la definizione dei curricoli e, in particolare, l'individuazione, da parte del Ministro, degli obiettivi generali e specifici di apprendimento, della quota nazionale delle discipline e le attività didattiche, e degli orari, nonché la definizione degli standard di qualità del sistema formativo e del sistema di valutazione. Tali interventi, di grande rilevanza nell'ambito del processo di riforma, potranno essere meglio definiti all'interno di più ampia determinazione dell'intero sistema di istruzione.

A partire dallo scorso esercizio è iniziato nei tempi previsti l'anno scolastico, con il corretto e regolare funzionamento dei servizi scolastici, essendo state regolarmente completate le operazioni preordinate alla sistemazione, utilizzazione e nomina del personale dirigente, docente ed ausiliario tecnico amministrativo, anche con l'apporto degli enti locali; tale obiettivo è stato reso possibile dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 255 del 2001, convertito con modificazioni nella legge 30 agosto 2001, n. 333, che ha consentito l'immissione in ruolo di migliaia di docenti, compresi quelli che avevano mantenuto un rapporto di lavoro a tempo determinato, pur essendo titolari, ai soli effetti giuridici, di un contratto di lavoro a tempo indeterminato ed ha assicurato la necessaria tempestività delle procedure di attuazione.

Nel corso del 2003 è stata approvata, inoltre, la legge 18 luglio 2003 n. 186 con cui sono state dettate disposizioni sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, con la previsione di due distinti ruoli regionali, articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi, del personale docente e corrispondenti ai cicli scolastici previsti dall'ordinamento. E', tra l'altro, prevista l'applicazione ai predetti insegnanti delle norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni, e della contrattazione collettiva.

Con la legge 23 ottobre 2003, n. 285 è stato convertito il decreto legge 31 luglio 2003. n. 230 recante ulteriore finanziamento della sessione riservata di esami di abilitazione o di idoneità all'insegnamento nella scuola materna, elementare, secondaria ed artistica; tale intervento legislativo, reso necessario per l'insufficienza delle risorse precedentemente stanziate, non prende tuttavia in considerazione alcuni oneri pur indefettibili quali quelli per contributi previdenziali e per imposte (IRAP) sui compensi corrisposti ai docenti dei corsi di formazione, ai componenti delle commissioni esaminatrici ed al personale ausiliario tecnico amministrativo, nonché per il compenso integrativo per ciascun candidato e per la corresponsione di interessi legali dovuti in conseguenza del ritardo nel pagamento delle prestazioni rese.

Nella legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) sono contenute disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di esoneri e semiesoneri per i docenti con funzioni vicarie, con la previsione della possibilità dell'esonero di docenti di scuola dell'infanzia ed elementare per circoli didattici con almeno ottanta classi e di docenti di scuola media per istituti o scuole con almeno cinquanta classi, ed il semiesonero per istituti o scuole con almeno quaranta classi.[11]

---

[10] Ancora oggi è al livello provinciale che vengono gestiti i dati e le informazioni sul dimensionamento scolastico, indispensabili ed i soli disponibili in mancanza di analisi sui risultati, per effettuare le assegnazioni delle risorse.

[11] L'esonero o il semiesonero dall'insegnamento può essere disposto sulla base di un numero di classi inferiore di un quinto quando si tratti di scuole funzionanti con plessi di qualunque ordine di scuola, sezioni staccate o sedi coordinate.

Con l'art. 3, comma 89, della medesima legge sono previsti corsi di specializzazione intensivi, organizzati dagli uffici scolastici regionali e finanziati nell'ambito delle disponibilità di Fondi per la formazione del personale del comparto scuola, per i docenti in situazione di soprannumero appartenenti a classi di concorso che presentino esubero di personale rispetto ai ruoli provinciali. Sempre per i docenti in soprannumero, e che siano in possesso del prescritto titolo di specializzazione per il sostegno agli alunni disabili, è previsto (comma 90) il trasferimento, a domanda o d'ufficio, su posti di sostegno.

In successiva disposizione (comma 91) del medesimo articolo è prevista la spesa di 90 milioni di euro per interventi connessi all'attuazione del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e destinati allo sviluppo delle tecnologie, all'orientamento contro la dispersione scolastica e ad assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione, allo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, all'istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema istruzione (comma 92).

Con decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 sono state definite, ai sensi dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, le norme generali relative alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo dell'istruzione, ed in particolare sono state delineate le finalità della scuola dell'infanzia, di quella primaria e secondaria di primo grado, la relativa organizzazione dell'orario annuale delle attività educative, la valutazione degli apprendimenti e del comportamento degli alunni. Il sistema educativo di istruzione e di formazione delineato dal predetto decreto legislativo è caratterizzato da flessibilità per meglio recepire le istanze dei singoli e delle diverse realtà operative. I principali punti innovativi per la scuola dell'infanzia sono costituiti dagli anticipi delle iscrizioni ai bambini di tre anni, dalla formazione di nuove professionalità e modalità organizzative, dall'organizzazione degli orari di funzionamento, dalle indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative. Per la scuola primaria gli elementi nuovi sono dati dagli anticipi delle iscrizioni ai bambini di 6 anni, dall'organizzazione degli orari di insegnamento, della fissazione della consistenza dell'organico sulla base di 30 ore settimanali, dell'assistenza tutoriale, della valutazione degli apprendimenti e dei comportamenti degli alunni, dei piani di studio personalizzati e dagli obiettivi specifici di apprendimento.

L'applicazione della predetta riforma, per la sua complessità e rilevanza sociale, presenta profili di problematicità; ogni valutazione sugli effetti e sulla portata del predetto decreto legislativo sarà svolta nella prossima relazione.

2.2. La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2003 tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con particolare riferimento alla fusione nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca ed all'articolazione in uffici scolastici regionali con piena autonomia gestionale; sono state quindi ripartite le spese, con relative variazioni, secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo e in ragione dell'articolazione degli uffici scolastici regionali quali centri di responsabilità amministrativa ai fini della gestione delle risorse finanziarie.

Nel mutato quadro istituzionale, organizzativo ed operativo, viene dato atto nella predetta nota preliminare che le scuole sono divenute soggetti autonomi, dotati di personalità giuridica e di proprie capacità decisionali, culturali, elaborative, progettuali, organizzative, gestionali, in grado di rendersi interpreti più diretti delle esigenze e delle aspettative dell'utenza, di predisporre ed erogare un'offerta formativa al passo con i tempi ed adeguati alle esigenze dei diversi contesti territoriali.

Nell'allegato tecnico della nota sono indicati i riferimenti alla struttura del bilancio riformato a seguito della legge n. 94 del 1997 e sono riportate le motivazioni delle variazioni rispetto al precedente esercizio con separata evidenziazione della componente non legislativamente vincolata.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in quattro sezioni: per l'istruzione, per l'università, per la ricerca e per l'alta formazione; per ogni sezione vengono riportate le missioni con carattere prioritario.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono state individuate nelle seguenti:

- la prosecuzione dell'azione di riforma del sistema educativo;
- la revisione e la razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il raccordo tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale;
- la realizzazione di iniziative di forte contrasto dei disagi e delle patologie connesse alla condizione giovanile;
- la formazione del personale in funzione delle innovazioni normative;
- il potenziamento delle iniziative di informatizzazione dei servizi della scuola e dell'amministrazione.

I detti obiettivi però non sono accompagnati da indicatori di efficienza e di efficacia per la misurazione dei risultati della gestione; la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2003 non può facilmente costituire un riferimento per un monitoraggio dei risultati prefissati in quanto manca un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Anche la nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2004 ha tenuto conto della suddivisione per aree funzionali di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Viene indicata, per l'area istruzione, la revisione nell'organizzazione dell'amministrazione nel senso di limitare i compiti gestionali affidati all'apparato centrale per caratterizzarsi come struttura più agile, di indirizzo, programmazione, coordinamento, supporto, monitoraggio e verifica e, conseguentemente, le risorse finanziarie sono assegnate in relazione alle esigenze derivanti dal processo di riforma, processo che vede ormai prevalentemente impegnate le scuole, con i mezzi a loro disposizione, sia materiali che di personale, nel pieno esercizio dell'autonomia.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono le seguenti:

- l'adozione dei provvedimenti legislativi previsti dalla legge 28 marzo 2003 n. 53, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;
- il completamento del processo di razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione, anche nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il potenziamento delle iniziative per il recupero della dispersione scolastica e l'avvio degli interventi per realizzare il diritto - dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età;
- la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione delle innovazioni normative intervenute anche per migliorare l'organizzazione territoriale;
- la definizione degli istituti giuridici previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002- 2005 e per il primo biennio economico 2002- 2003;
- il potenziamento della infrastruttura informatica delle scuole in funzione di applicativi didattici multimediali.

2.3. Le direttive ministeriali.

Il 14 gennaio 2003 è stata emanata (n. 231) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2003, anch'essa suddivisa in quattro sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica, industriale e universitaria, per l'amministrazione e gli uffici a carattere trasversale; per ogni sezione sono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati, si segnalano: lo sviluppo delle tecnologie multimediali; la valorizzazione professionale del personale docente ed amministrativo; le misure dirette a prevenire il disagio giovanile; l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Anche in tale direttiva, al pari degli anni precedenti, non sono previsti meccanismi di monitoraggio indispensabili per una valutazione dei risultati e non sono delineate indicazioni programmatorie operative, tenendo conto delle innovazioni normative ed organizzative intervenute nelle materie di competenza dell'amministrazione; senza tale indispensabile supporto risulta sostanzialmente vanificata qualsiasi iniziativa menzionata nella predetta direttiva.

Il 16 gennaio 2004 è stata emanata (n. 287) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2004, anche se non accompagnata dall'introduzione di meccanismi di monitoraggio necessari per una valutazione dei risultati prefissati in relazione agli obiettivi strategici sul piano politico-amministrativo. Non è sufficiente la generica indicazione riferita al servizio di controllo interno di proseguire nell'attività di monitoraggio dell'attuazione della predetta direttiva in quanto non sono stati indicati i meccanismi di valutazione da adottare per la misurazione dei risultati conseguiti rispetto agli specifici obiettivi strategici.

Gli obiettivi sono suddivisi secondo sei tipologie di interventi: la riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, gli interventi riferiti agli alunni e alle famiglie, il personale della scuola; il potenziamento dell'autonomia scolastica, le politiche internazionali dell'istruzione, gli uffici scolastici regionali.

Tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2004, si segnalano per qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: la revisione degli ordinamenti scolastici; il miglioramento dei livelli di apprendimento; l'istituzione del servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; la piena realizzazione del diritto- dovere all'istruzione e alla formazione fino a 18 anni; la riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'incremento del numero dei diplomati; lo sviluppo dell'istruzione, della formazione tecnica superiore e della formazione degli adulti; lo sviluppo dell'istruzione, della formazione e del lavoro nel Mezzogiorno e nelle aree depresse; l'ampliamento della parità scolastica.

Al servizio di controllo interno viene affidato, oltre al supporto agli uffici centrali e regionali nella valutazione dei dirigenti, lo svolgimento dei compiti previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001.

Viene previsto il supporto tecnico del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici per la valutazione e la verifica dell'attuazione dei piani e programmi di intervento.

Circa le direttive Ministeriali, in data 7 aprile 2003 è stata emanata la direttiva concernente le iniziative di formazione del personale docente, educativo e direttivo. A supporto di tale direttiva è previsto un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia degli interventi formativi, destinato a rilevare prioritariamente i fabbisogni formativi, i programmi di formazione ed aggiornamento realizzati a livello regionale, la presenza ed il funzionamento dei centri di servizio per il supporto professionale, i nuovi modelli di formazione.

In data 28 aprile 2003 è stata emanata la direttiva per la formazione ed aggiornamento del personale dirigente, in applicazione dell'art.14 del contratto collettivo nazionale del personale dirigente scolastico, che ha definito la relativa quota delle risorse finanziarie e relativa ripartizione, gli obiettivi formativi prioritari, il ruolo dei diversi livelli (scuole, uffici scolastici regionali, amministrazione centrale) nel perseguimento degli obiettivi formativi di sistema.

La parte prevalente delle somme è destinata agli uffici scolastici regionali per la formazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento del personale, per iniziative di autoaggiornamento e per interventi formativi a supporto dei processi di riforma. A supporto di tali iniziative sono previste azioni di documentazione, monitoraggio e valutazione dei fabbisogni formativi, dei programmi di formazione realizzati a livello regionale, sulla base della contrattazione integrativa, della presenza e del funzionamento sul territorio di strutture di servizio per il supporto professionale dei dirigenti scolastici, e dell'efficacia dei nuovi modelli di formazione.

In data 8 maggio 2003, è stata emanata la direttiva riguardante gli interventi prioritari ed i criteri generali per la ripartizione delle somme, il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle somme destinate all'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsti dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440.

La parte prevalente delle somme è destinata alla promozione ed al supporto della riforma degli ordinamenti scolastici, al potenziamento ed alla qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap, agli interventi perequativi per il sostegno delle attività riferite all'area di professionalizzazione degli istituti professionali, agli interventi per garantire il diritto- dovere dei giovani alla permanenza in formazione fino al 18° anno di età, alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del servizio scolastico ed allo studio e documentazione dei processi innovativi.

In data 22 luglio 2003 sono state emanate le indicazioni per le iniziative di innovazione coerenti con le linee di riforma previste dalla legge n. 53 del 2003, limitatamente ai contenuti delineati nelle indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado. Con due distinte direttive del 1 luglio 2003 sono state, infine, individuate le priorità strategiche per la programmazione dell'attività del 2003 dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione) e dell'INDIRE (Istituto nazionale di documentazione per l'Innovazione e la Ricerca educativa).

3. I risultati della gestione.

3.1. La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 36.954 milioni, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 40.267 milioni, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 3.313,7 milioni ed esprime un incremento di circa il 9,6 per cento, di gran lunga inferiore a quello verificatosi nel precedente esercizio (incremento del 33 per cento nel 2002). L'incremento è principalmente dovuto alle spese destinate agli uffici scolastici per la retribuzione del personale docente e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Il provvedimento legislativo di approvazione del bilancio per l'esercizio 2003 ha tenuto conto dell'avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs 30 luglio 1999, n. 300 ed ha esposto in centri di responsabilità differenti le spese gestite dai due ex Ministeri.(24 per l'ex pubblica istruzione, 3 per l'ex università e ricerca e Gabinetto).

Rispetto al 2002 - stanziamenti definitivi pari 37.414 milioni - le disponibilità finanziarie per il 2003 (40.267 milioni) sono state incrementate di 2.853 milioni.

Dall'analisi della tabella che espone la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile si desumono gli elementi che hanno caratterizzato la gestione.

La massa impegnabile risulta pari a 40.565 milioni, con un aumento di 3.125 milioni in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2002, 37.440 milioni) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente, ad eccezione di 344 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2003 40.506 milioni (nel 2002 37.228 milioni), con un rapporto del 99,9 per cento sulla massa impegnabile, segnando un aumento rispetto al 2002, anno in cui tale rapporto esprimeva il 99,4 per cento. Si è comunque verificata una eccedenza di impegni che denota una scarsa capacità di programmazione della spesa da parte dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 42.283 milioni con un rapporto sulla massa spendibile (45.068 milioni) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento - del 93,82 per cento (79,38 per cento nel 2002); l'aumento dei pagamenti è anche conseguente all'applicazione delle disposizioni riguardanti il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005.

Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 41.050 milioni (rapporto sulla massa spendibile del 91,08 per cento (l'83,12 per cento nel 2002), i pagamenti sono stati pari al 103 per cento, con una eccedenza di cassa di 1.233 milioni.

Gli elementi di maggiore rilevanza per lo stato di previsione del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Le eccedenze hanno riguardato per la maggior parte spese classificate nello stato di previsione come obbligatorie, alle quali si sono aggiunti gli oneri connessi e le spese per la retribuzione del personale della scuola, per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

L'entità del fenomeno è in diminuzione rispetto ai precedenti esercizi: nel 2001 le eccedenze sono state di 2.788 milioni in conto residui e 3.308,7 milioni in conto competenza; nel 2002 di 3.308,7 milioni in conto residui e 400 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze sono state di 1.334,1 milioni in conto competenza e di 1,4 milioni in conto residui[12].

Le eccedenze hanno riguardato principalmente il personale a tempo indeterminato ed a tempo determinato e gli insegnanti di religione; parte delle eccedenze attiene ai benefici contrattuali riferiti al 2002 ed imputati alla competenza dell'anno 2003 in quanto pagati sulla base di ruoli di spesa fissa a seguito di variazione di bilancio effettuata alla fine dell'esercizio 2003.

In particolare tali eccedenze si riferiscono (1.723,5 milioni di euro) agli stipendi al lordo del dipendente e all'IRAP (140,7 milioni di euro), mentre economie di spesa (530,1 milioni di euro) hanno riguardato gli oneri sociali.

---

[12] La rilevazione di eccedenze di spesa in conto competenza anziché a residui, come avveniva negli anni precedenti, è dovuta all'applicazione, a partire dal 1 gennaio 2003, a seguito del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 ottobre 2002, del nuovo sistema di pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi amministrati con ruoli di spesa fissa, mediante ordini collettivi di pagamento emessi in forma dematerializzata. In particolare, è previsto che l'erogazione degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi a carico del bilancio dello Stato e amministrati con ruolo di spesa fissa è disposta dal centro nazionale di elaborazione e servizi del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze con ordini collettivi di pagamento tratti sui competenti capitoli di spesa, da estinguersi in via ordinaria mediante bonifici da accreditare ai conti correnti bancario o postale intestati ai beneficiari. L'applicazione di tale nuovo sistema non ha tuttavia evitato il verificarsi di notevoli eccedenze di spesa a dimostrazione della insufficienza dell'adozione di sistemi informativi automatizzati rispetto all'inadeguatezza dei sistemi di rilevazione e di gestione dei dati relativi al personale della scuola.

Una parte delle assegnazioni in conto benefici contrattuali (893,6 milioni) è stata utilizzata per esigenze riferite all'esercizio 2003 (109,2 milioni) e conseguentemente solo 784,4 milioni sono posti a detrazione delle eccedenze complessive finali, pari a 549,6 milioni.

Nella distribuzione territoriale le eccedenze hanno riguardato la quasi totalità delle direzioni regionali, con significativa rilevanza in alcune di esse: Lombardia (385,4 milioni), Sicilia (338,5 milioni), Campania (302,1 milioni), Puglia (279,2 milioni), Lazio (269,7 milioni).

Oltre alle eccedenze di pagamento si sono verificate consistenti eccedenze di impegno su diversi capitoli di spesa, in parte coincidenti con quelli aventi eccedenze di pagamento, e riguardanti spese di funzionamento, quali oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Un'analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione, per le quali provvede ai pagamenti l'amministrazione periferica del tesoro sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero per l'istruzione, e delle difficoltà già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi circa la mancanza di efficaci raccordi tra le scritture contabili dell'amministrazione del tesoro nonché di adeguate previsioni delle effettive esigenze finanziarie per il funzionamento del sistema istruzione.

Circa l'inadeguatezza delle previsioni finanziarie va posta in evidenza la circostanza che in sede di assestamento di bilancio per l'anno 2003 l'amministrazione ha chiesto ed ottenuto una integrazione di stanziamento per i capitoli di spesa relativi ad oneri sociali, capitoli ove si sono poi verificate economie per 530,1 milioni di euro; a tal fine ha offerto in compensazione gli stanziamenti relativi ai capitoli per il pagamento degli stipendi al lordo del dipendente, capitoli ove si sono verificate le maggiori eccedenze di spesa.

Tale iniziativa, supportata da stime approssimative circa le effettive esigenze finanziarie, ha evidenziato inadeguati flussi informativi tra le istituzioni scolastiche ed il Ministero ed una preoccupante carenza sul piano conoscitivo dell'entità del personale della scuola, anche in ragione di una vischiosità procedurale legata a passaggi delle informazioni stesse da diverse strutture intermedie, a livello provinciale e regionale.

Le motivazioni del fenomeno delle eccedenze si rinvengono nella scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione ed in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento dell'amministrazione del tesoro, in particolare nella carenza di raccordi tra gli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa ed il dipartimento della ragioneria generale dello Stato che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie; le cause delle eccedenze verificatesi nell'esercizio non sembrano comunque riferirsi a situazioni di carattere eccezionale ed imprevedibile.

L'avviata informatizzazione delle procedure di pagamento sulla base di ruoli di spesa fissa non ha finora consentito, anche parzialmente, il superamento delle difficoltà di raccordo tra le scritture contabili degli uffici della stessa amministrazione del tesoro e non ha finora dato i risultati prefissati l'avvio del monitoraggio delle effettive esigenze delle unità operative scolastiche, posto come impegno dell'amministrazione a garanzia della copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, esaminato dalle Sezioni Riunite della Corte nella seduta del 22 luglio 2003.

La proliferazione delle eccedenze di pagamento nei capitoli di spesa gestiti dalle direzioni regionali, di recente istituzione, costituisce fenomeno preoccupante che deve costituire oggetto di attenta riflessione dell'amministrazione per l'approntamento di un più efficace sistema previsionale delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

Una revisione delle procedure di pagamento su ruoli di spesa fissa dovrebbe comportare comunque una più stretta connessione, in sede di gestione e di rendicontazione dei flussi

informativi[13] sulle spese effettuate, tra amministrazione centrale e scolastica periferica, ponendo a disposizione delle istituzioni scolastiche un quadro chiaro ed aggiornato delle risorse finanziarie loro assegnate per lo svolgimento dell'attività scolastica.

Di particolare consistenza anche nel 2003 (108,5 milioni di euro) le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, i comandi, le aspettative, gli esoneri per altre cause e l'utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, dovrebbe indurre, come già osservato nelle precedenti relazioni, ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di personale supplente ed a rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione.

Da ultimo le Sezioni Riunite della Corte, nella seduta del 22 luglio 2003, in sede di esame della copertura finanziaria del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, hanno chiesto una specifica dimostrazione contabile della effettiva realizzazione alla data del 31 dicembre 2002 delle indicate economie di spesa derivanti dal processo di razionalizzazione e riordino delle istituzioni scolastiche che avrebbero portato ad un ridimensionamento degli istituti e ad una riduzione degli organici del personale amministrativo, ovvero un'integrazione della copertura con altri mezzi finanziari.

I dati riferiti alle situazioni effettive di organico di fatto del 2003 rispetto al 2002 non evidenziano adeguate riduzioni di spesa a sostegno della copertura del predetto contratto, determinando la necessità di una integrazione finanziaria per il pagamento degli oneri derivanti dalla sua applicazione.

Per quanto concerne i capitoli promiscui, nello stato di previsione del Ministero la loro consistenza complessiva in termini di impegni è stata di 1.773 milioni, gli stanziamenti definitivi di cassa di 606,9 milioni e i pagamenti di 606, 7 milioni.

I capitoli promiscui sono raggruppabili in due tipologie:

a) comprendenti compensi ed indennità relativi alle commissioni di concorso ed i rimborsi spese di trasporto ai membri estranei al Ministero di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali (1220). Non appare ispirato a criteri di trasparenza la commistione delle spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali con quelle previste per le commissioni di concorso.
b) spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema pre-scolastico integrato. contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate. Contributi per il funzionamento delle scuole magistrali dipendenti da enti morali. Sussidi e contributi a scuole secondarie non statali. Assegni, premi, sussidi, contributi per il mantenimento e la diffusione delle scuole dell'infanzia non statali. (2183, 2374, 2556, 2738, 2925, 3108, 3303, 3485, 3667, 3849, 4031, 4213, 4395, 4582, 4769, 4950, 5133, 5315). Vi sono compresi i contributi destinati al funzionamento delle istituzioni scolastiche parificate ed alla realizzazione del sistema scolastico integrato nonchè i contributi destinati alle scuole magistrali e a scuole secondarie e dell'infanzia non statali.

[13] Attualmente il sistema di monitoraggio è svolto dal servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica con dati acquisiti al sistema informativo direttamente dalle istituzioni scolastiche che attribuiscono le supplenze.

Residui di stanziamento

Il capitolo 1745 presenta consistenti residui F provenienti dalla competenza per 288,7 milioni di euro e si riferisce a spese per la valorizzazione della funzione docente.

Altri consistenti residui, classificati come residui di stanziamento (22,4 milioni di euro), riguardano il capitolo 1733 relativo al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, come anche il capitolo 5745 che presenta residui di stanziamento per un totale di 346 mila euro. Ancora significativi accumuli di residui di stanziamento sono a carico dei capitoli 8036 (163 mila euro) e 5857 (1.921 euro) relativi rispettivamente a contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche e a spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

Capitoli Fondo

Sono diversi i capitoli Fondo in gestione del Ministero ed attengono alla distribuzione di risorse destinate a migliorare la produttività e l'efficacia dei servizi, all'ampliamento dell'offerta formativa, alla retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola[14].

Capitoli con rilevanti scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi

La scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza degli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive in vari capitoli di spesa riguardanti attività diverse comunque ampiamente prevedibili e programmabili, quali iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti[15], spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie[16], iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione, spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica, contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche, spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole.

---

[14] I capitoli 1017, 1191, 1382, 1623, 1851, 1978, 2116,2307, 2489, 2671, 2853, 3048, 3236, 3409, 3600, 3782, 3964, 4146, 4328, 4515, 4697, 4883, 5065, 5248, 5427 riguardano la quota del Fondo unico di amministrazione da utilizzare per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività.
Il capitolo 1722 si riferisce alle spese per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.
Il capitolo 1746 attiene al Fondo da ripartire a favore del personale dirigente delle istituzioni scolastiche.
Il capitolo 1750 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento degli uffici regionali.
Il capitolo 1751 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di formazione e di aggiornamento del personale
Il capitolo 1752 riguarda il Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali.
Il capitolo 1753 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche.
Il capitolo 1754 riguarda il Fondo da ripartire per indennità e compensi per gli esami di Stato.
Il capitolo 1765 riguarda il Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. Le spese relative al capitolo 1727 attengono al Fondo da ripartire per la retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola.
Il capitolo 1728 attiene al Fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale della scuola materna, elementare e media.
Il capitolo 1733 si riferisce al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali

[15] Con direttiva del 6 agosto 2002 sono state definite le priorità strategiche nelle attività dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione e solo da tale data è stata consentita al medesimo Istituto di programmare la propria attività di valutazione.

[16] Con decreto del 18 settembre 2002, nell'ambito degli interventi prioritari previsti dalla direttiva ministeriale n. 53 del 2002, sono state assegnate 1.032.913 euro alla specifica formazione del personale preposto alla direzione delle scuole paritarie.

Economie sui residui propri.

La scarsa ponderazione nell'assunzione degli impegni da parte dell'amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza delle economie sui residui propri verificatesi anche nel corso dell'esercizio 2003. La rilevanza delle economie sui residui induce a dubitare della fondatezza di una parte dei residui.

Il numero di capitoli sui quali sono verificate le eccedenze è stato di ben 236, a dimostrazione di una limitata capacità di individuazione delle effettive esigenze di spesa e su di esse si richiama l'attenzione del competente ufficio centrale di bilancio a voler effettuare un attento monitoraggio sulla fondatezza delle obbligazioni assunte dall'amministrazione in sede di accertamento dei residui.

3.1.1. La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2003 le spese sono esposte secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997, n. 279.

I risultati complessivi sono esposti secondo una classificazione, concordata con il dipartimento della ragioneria generale dello Stato, che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 3 livello ed un riferimento ai centri di responsabilità che coincidono con gli uffici ed i Servizi dell'amministrazione centrale e regionale.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero non sembra consentire una chiara e significativa esposizione dei risultati della gestione e necessita di una attenta riconsiderazione, essendo l'attuale classificazione inidonea a rappresentare elementi significativi della gestione.

Difatti, le spese sono esposte per centri di responsabilità con imputazione della quota parte delle spese relative alle funzioni obiettivo per ordini di istruzione, quali istruzione prescolastica, primaria, secondaria inferiore, secondaria superiore (tecnica, professionale, licei), istruzione superiore, senza tuttavia consentire rilevazioni in grado di accompagnare una valutazione delle politiche scolastiche. Inoltre, non vengono evidenziate le spese destinate alle supplenze, che pure costituiscono uno dei punti critici nella gestione del sistema scolastico.

La parte preponderante delle risorse è destinato agli uffici scolastici regionali per le erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento delle istituzioni scolastiche; l'attuale classificazione non consente, tra l'altro, di valutare gli effetti della ricaduta delle risorse destinate alla contrattazione integrativa sulle componenti fisse ed accessorie del personale amministrativo, docente e non docente.

Di ausilio per una migliore valutazione delle politiche scolastiche potrebbe essere l'adozione di una imputazione delle spese per funzioni obiettivo di 4° livello, nella quale dovrebbero essere comprese le spese per il personale di ruolo, quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, incrociata con quella funzionale che consente di distinguere tra spese destinate, per la maggior parte, agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Potrebbe rilevarsi utile la classificazione di quarto livello riferita alle spese connesse all'autonomia scolastica, che consente di valutare gli effetti finanziari dell'attuazione di uno dei punti salienti della riforma del sistema scolastico.

Secondo i dati del 2003, per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità si hanno 51.237 milioni in termini di massa impegnabile[17].

---

[17] Di essi :

- Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro: (27,4 milioni), essenzialmente riferiti all'indirizzo politico (24,5 milioni);

Tra tutti i gradi di scuole le maggiori risorse sono quelle destinate alla scuola elementare, seguita dalla scuola secondaria inferiore e da quella secondaria superiore, nel cui ambito le spese sono essenzialmente destinate all'istruzione classica, scientifica e magistrale ed all'istruzione tecnica.

Per quanto riguarda la classificazione dei risultati complessivi in termini di massa spendibile, che consente di rilevare la capacità di pagamento dell'amministrazione, dai dati relativi all'esercizio 2003 emerge con chiarezza il notevole incremento dei residui propri finali per le spese gestite dagli uffici scolastici regionali, che denota una ridotta capacità di spesa ed un appesantimento nella gestione dei successivi esercizi, in parte conseguente al rinvio dei pagamenti in applicazione dei già citati provvedimenti legislativi ed amministrativi.

Secondo gli indicatori finanziari, che dimostrano la capacità e rapidità di utilizzazione delle risorse disponibili, che riportano i dati secondo la classificazione economica, vi è una buona percentuale di impegni totali rispetto alla massa impegnabile e dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile, specialmente con riferimento alle spese di funzionamento, che costituiscono la parte preponderante delle risorse gestite dal Ministero.

- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 93,8 milioni, riferiti prevalentemente alla programmazione e coordinamento dell'istruzione (73,8 milioni); alla ricerca per la didattica (7,6 milioni); alla cooperazione e promozione in materia culturale (4,5 milioni); al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione prescolastica e primaria con 3,2 milioni; al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 2,4 milioni; al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria inferiore con 1,6 milioni. Tali ultime voci, non consentono una chiara evidenziazione delle attività ad esse connesse e si presentano prive di concreta significatività;
- Servizi nel territorio: 398,7 milioni riferiti principalmente alla COFOG 10.9.1.2. (Infortuni sul lavoro: 189,3 milioni); all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 123,4 milioni, seguita dall'istruzione elementare con 22,1 milioni, dalla scuola media inferiore con 13,5 milioni, dall'istruzione tecnica con 11 milioni, dall'istruzione classica, scientifica e magistrale con 10,3 milioni;
- Servizio affari economico finanziari: 599,6 milioni, riferiti essenzialmente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 539,6 milioni, seguita dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione primaria con 24 milioni, dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 18 milioni; dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria inferiore con 12 milioni;
- Servizio automazione informatica: 28,7 milioni, riferiti prevalentemente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 10,6 milioni;
- Servizio per la comunicazione: 22,9 milioni, riferiti pressoché esclusivamente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 20,6 milioni;

Seguono le risorse destinate agli uffici scolastici regionali per la gestione dei diversi gradi di istruzione prescolastica e primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore, che vengono indicati in ordine decrescente rispetto alle risorse gestite:

- Ufficio scolastico regionale per la Lombardia con 5.234,8 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Campania con 5.053 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Sicilia con 4.191,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Lazio con 3.580,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per le Puglie con 3.224,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Veneto con 2.774,5 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Piemonte con 2.573 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna con 2.201 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Toscana con 2.144 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Calabria con 1.986 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Sardegna con 1.374,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per le Marche con 1.036,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo con 974 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Liguria con 866,4 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Friuli con 740,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Umbria con 588,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Basilicata con 571,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Molise con 267,4 milioni

Elevata la velocità di erogazione della spesa negli uffici scolastici regionali, specialmente per le spese di funzionamento, data dal rapporto tra i pagamenti di competenza rispetto ai relativi impegni; tale velocità appare ridotta per le spese relative ad interventi.

3.1.2. La classificazione per Centri di Responsabilità.

Dai dati concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e Centro di Responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2003 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione[18].

Nel 2003 sono classificati i 24 Centri di Responsabilità, dei quali 18 riferiti ad uffici scolastici regionali ed i rimanenti facenti riferimento al dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, al dipartimento dei servizi nel territorio, al servizio per gli affari economico-finanziari, al servizio per l'automazione informatica, al servizio per la comunicazione; rispetto al precedente esercizio, sono state ampiamente ripartite le risorse agli uffici scolastici regionali, prima gestite dal dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione e quindi non sono possibili utili raffronti con le risultanze degli anni precedenti.

I dipartimenti ed i servizi centrali assorbono appena lo 1,5 per cento della totalità degli impegni effettivi e gli uffici scolastici regionali oltre il 98,5 per cento, ribaltando la situazione esistente nel precedente esercizio in cui il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione assorbiva l'88,7 per cento della totalità degli impegni effettivi totali. Ne consegue che la parte preponderante delle risorse viene gestita direttamente dagli uffici scolastici regionali, residuando all'amministrazione centrale compiti di indirizzo e di coordinamento.

A queste percentuali corrisponde un totale dell'amministrazione di 51.872,6 milioni[19].

---

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

[19] Di essi:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 21,4 milioni
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 90 milioni
- Dipartimento per i servizi nel territorio: 202,7 milioni
- Servizio affari economico finanziari: 246,7 milioni
- Servizio automazione informatica: 27,5 milioni
- Servizio per la comunicazione: 22,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 5.243,7 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.588,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Liguria: 872 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.772,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 2.200,8 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 743 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Toscana: 2.167,4 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 598 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Lazio: 3.648,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per le Marche: 1.053,6 milioni
- Ufficio scolastico regionale per il Molise: 291 milioni
- Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 988,5 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Puglia: 3.311,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Campania: 5.169,5 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 569,2 milioni
- Ufficio scolastico regionale per la Calabria: 2.047 milioni
- Ufficio scolastico regionale: 1.373,3 milioni
- Ufficio scolastico regionale: 4.257,7 milioni.

Ponendo a raffronto i dati relativi ai pagamenti rispetto agli impegni si osserva che il centro di responsabilità "dipartimento sviluppo dell'istruzione" (pagamenti 88,7 milioni, impegni 90 milioni, massa impegnabile 93,8 milioni) ha una alta percentuale di pagamenti totali pur in presenza di una ridotta massa impegnabile, anche in relazione allo smaltimento dei residui del precedente esercizio in cui le spese erano per la maggior parte, come si è visto, allocate nel predetto dipartimento. In misura inferiore la medesima situazione si è verificata per il dipartimento dei servizi nel territorio e per il servizio affari economico finanziari (rispettivamente: pagamenti 51,4 milioni; impegni 202,8 milioni, massa impegnabile 398,7 milioni; pagamenti 30 milioni; impegni 246,7 milioni; massa impegnabile 599,6 milioni). Negli uffici scolastici regionali la capacità di spesa è stata elevata, anche tenendo conto della bassa percentuale di residui del precedente esercizio in gestione ai predetti uffici.

Per quanto riguarda i residui totali al 31 dicembre 2003, pari a 2.219,9 milioni, il Centro di Responsabilità "servizio affari economico finanziari", con 332,3 milioni, assorbe il 15 per cento del totale dei residui complessivi; in termini assoluti, i residui totali più elevati si sono concentrati nell'ufficio scolastico regionale per la Lombardia con 229,2 milioni e nella Campania con 195,5 milioni, seguite dall'ufficio scolastico regionale per il Lazio con 191 milioni.

3.1.3. La classificazione per categorie economiche.

Le spese dell'esercizio 2003 secondo l'analisi economica riguardano: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre uscite correnti, investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, contributi agli investimenti, contributi alle imprese.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97 per cento la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell'analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che i redditi da lavoro dipendente (37.705 milioni) rappresentano oltre l'89 per cento della spesa totale (42.283 milioni).

Nell'ambito delle retribuzioni da lavoro dipendente le spese di maggiore consistenza sono quelle per stipendi , e poi quelle per incentivi per l'offerta formativa.

La categoria di ulteriore rilevante consistenza in termini di massa impegnabile è stata quella delle imposte sulla produzione (2.370 milioni), seguita dai consumi intermedi (1.204 milioni) e dai trasferimenti (1.135 milioni).

Anche in termini di pagamenti la maggiore consistenza ha riguardato, come già detto, i redditi da lavoro dipendente con 37.705 milioni, seguiti dalle imposte sulla produzione con 2.392 milioni.

Secondo valori assoluti in termini di impegni effettivi e pagamenti totali, per i redditi di lavoro dipendente per categorie e per centri di responsabilità, si riportano i seguenti dati:

1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 12,5 e 13,2 milioni
2. Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 16,9 e 18,7 milioni
3. Dipartimento per i servizi nel territorio: 67 e 80 milioni
4. Servizio affari economico finanziari: - 218,7 e 4,6 milioni
5. Servizio automazione informatica: 2,4 e 2,4 milioni
6. Servizio per la comunicazione: 2,4 e 2,4 milioni
7. Ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 4.687 e 4.916 milioni
8. Ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.298 e 2.407,7 milioni
9. Ufficio scolastico regionale per la Liguria: 783 e 825,4 milioni
10. Ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.468,5 e 2.581,8 milioni

11. Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 1.947,7 e 2.049,2 milioni
12. Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 672 e 711,7 milioni
13. Ufficio scolastico regionale per la Toscana: 1.937 e 2.033,8 milioni
14. Ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 537,7 e 565 milioni
15. Ufficio scolastico regionale per il Lazio: 3.197 e 3.363 milioni
16. Ufficio scolastico regionale per le Marche: 952 e 999,5 milioni
17. Ufficio scolastico regionale per il Molise: 266 e 280 milioni
18. Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 884 e 936,2 milioni
19. Ufficio scolastico regionale per la Puglia: 2.950,5 e 3.110,6 milioni
20. Ufficio scolastico regionale per la Campania: 4.582 e 4.884,2 milioni
21. Ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 521,6 e 553 milioni
22. Ufficio scolastico regionale per la Calabria: 1.849,5 e 1.967,3 milioni
23. Ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 1.247,3 e 1.321,6 milioni
24. Ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 3.866 e 4.077 milioni.

4. La valutazione del sistema istruzione: il rapporto con l'autonomia scolastica.

La valutazione del sistema di istruzione si inquadra nel contesto più ampio di analisi delle politiche nei diversi settori degli interventi pubblici, tenendo conto della stretta connessione esistente tra sviluppo culturale e formativo della popolazione e conquista dei mercati che ha indotto ad un processo di miglioramento qualitativo dell'educazione con l'autonomia decisionale delle istituzioni formative, e relativa flessibilità degli ordinamenti didattici, e con la valutazione dei risultati dei sistemi di istruzione e formazione.

La scelta dell'autonomia scolastica, che ha costituito un cambiamento di rotta rispetto ai sistemi scolastici centralizzati, è destinata a rispondere alla variegata domanda di formazione derivante dalla complessità della società moderna; tale scelta richiede una adeguata capacità di analisi delle esigenze formative presenti nel territorio, della qualità dell'offerta educativa e dei livelli di apprendimento.

Autonomia scolastica e valutazione del sistema costituiscono un intreccio molto forte in quanto il servizio scolastico può essere efficacemente svolto in autonomia didattica ed organizzativa con una costante attività di valutazione sul piano qualitativo.

La valutazione delle istituzioni scolastiche può contribuire al miglioramento della qualità dei servizi erogati, promuovere l'attivazione di autonome iniziative di autovalutazione, indurre dinamiche di differenziazione utili alla ricerca delle soluzioni migliori ed attivare una proficua emulazione competitiva.

La stretta connessione funzionale tra autonomia e valutazione può comportare un'innovazione continua e dinamica dell'offerta formativa corroborata dalla conoscenza dei risultati.

Per l'effettiva realizzazione di tale processo manca tuttavia una definizione normativa della pratica scolastica, nell'ambito dei provvedimenti attuativi della legge n. 53 del 2003 e dei piani di studio indicanti gli obiettivi generali del processo formativo e quelli specifici di apprendimento.

Una attività strategica è quella del servizio valutazione del sistema dell'istruzione, al quale è affidato il compito di fornire informazioni ai responsabili del sistema utili per la valutazione della qualità dei servizi, monitorare l'andamento del sistema nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali e valutare, infine, gli esiti delle riforme.

Per lo svolgimento di tale attività il servizio si avvale di dati quantitativi (risorse utilizzate, spesa sostenuta, organizzazione delle istituzioni, contesti sociali) e di dati qualitativi riguardanti i risultati raggiunti (apprendimento, esiti professionali, soddisfazione degli utenti).

La valutazione del sistema istruzione è diretta a migliorare la qualità dell'educazione con la conoscenza, da parte delle istituzioni formative, dei punti di forza e di debolezza per

consentire di rapportarsi con le altre nel contesto locale, regionale e nazionale, esigenza resa ancor più pressante a seguito dell'autonomia scolastica.

La valutazione degli apprendimenti degli allievi è diretta a scopi selettivi oppure ad individuare punti forti e deboli degli studenti per motivarli o per favorire la scelta di studio o di lavoro.

Nel processo di trasformazione connesso allo sviluppo dell'autonomia scolastica la valutazione è diretta anche a rilevare gli effetti sul sistema scolastico; sotto tale profilo il momento di chiusura dell'ordinamento non può essere esclusivamente ravvisato, da una parte, in formali controlli di regolarità amministrativo contabile sui bilanci delle scuole e, dall'altra, nell'attività di valutazione dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, ente, a sua volta, autonomo nella esplicazione della propria attività di ricerca e che ha come precipuo campo di indagine quello della valutazione, a livello aggregato e in un arco temporale estremamente lungo, della efficienza ed efficacia della spesa scolastica, anche attraverso gli opportuni confronti a livello internazionale.

Il ritardo nell'avvio di una sistematica e completa rilevazione degli effetti del processo di riorganizzazione dell'amministrazione scolastica con l'inizio delle attività delle istituzioni scolastiche è emerso dalle risultanze della citata indagine svolta dalla Corte che ha posto in evidenza la mancanza di un sufficiente quadro informativo dell'amministrazione sulla concreta attività svolta nelle predette istituzioni, in parte ovviato con episodici progetti pilota attivati dal Ministero con alcune scuole.

La valutazione è importante anche per rilevare gli effetti del sistema scolastico in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese ed ha portato il Ministero ad avviare un progetto pilota sulla valutazione (PP2), affidato ad uno specifico gruppo di lavoro, per la sperimentazione delle modifiche apportate al modello di servizio nazionale di valutazione dell'istruzione.

Il metodo adottato combina la valutazione delle prestazioni degli studenti, e l'uso di prove appositamente costruite, con la rilevazione delle attività avviate dalle istituzioni scolastiche su specifici aspetti del servizio scolastico; le prestazioni degli studenti sono state rilevate sulla base di prove di apprendimento per alcune discipline (italiano, matematica e scienze) e per alcuni livelli scolastici.

La relazione finale di tale progetto, al quale hanno partecipato 5.875 istituzioni scolastiche per la maggior parte statali ed in minima parte (8 per cento) paritarie e che è stato presentato al Ministro il 24 settembre 2003, pone in evidenza risultati abbastanza omogenei per area geografica e per genere.

In particolare, a tutti i livelli scolastici sono stati riscontrati gravi problemi con la grammatica e con l'analisi logica, soprattutto sono state riscontrate difficoltà di comprensione dei brani informativi rispetto a quelli narrativi; per quanto riguarda la matematica la conoscenza della geometria è inferiore alla capacità di calcolo e a quella di rappresentazione dei dati e per le scienze, fino alla prima superiore, sono maggiori le conoscenze sugli esseri viventi e minori quelle su uomo e ambiente.

I migliori risultati attengono alle scuole elementari con risposte esatte del 65 per cento per l'italiano, del 71 per cento per la matematica e per il 69 per cento per le scienze; nella scuola secondaria di primo grado, pur con una maggiore uniformità a livello territoriale, questi valori scendono al 56 per cento per l'italiano, al 52 per cento per la matematica ed al 60 per cento per le scienze.

Per quanto riguarda le scuole superiori occorre distinguere ogni area omogenea di indirizzi, in quanto i risultati dell'istruzione classica sono i migliori, tra il 63 per cento ed il 50 per cento secondo l'anno di corso e la disciplina, soprattutto in italiano ed in scienze; quelli dell'istruzione artistica, tecnica e degli istituti superiori si attestano tra il 59 per cento ed il 41

per cento, mentre molto grave appare, soprattutto in italiano e matematica (tra il 38 per cento ed il 29 per cento) la situazione degli istituti professionali.

Da tale indagine emerge anche la presenza di allievi di numerose nazionalità e di diverse minoranze linguistiche e l'elevato numero di allievi extra comunitari per istituto nelle scuole materne (9), che scende a 4-6 nelle scuole elementari, nelle scuole medie e nella prima e seconda superiore e a 2-3 negli ultimi tre anni delle superiori.

Il numero di studenti diversamente abili presenta una punta di oltre il 4 per cento nelle scuole medie, con corrispondente numero di allievi con sostegno.

Quasi il 75 per cento dei licenziati dalle scuole secondarie superiori si orienta verso l'università.

Inoltre, è stato rilevato negli ultimi anni il sensibile incremento del numero di computer acquistati dalle istituzioni scolastiche (+30 per cento delle elementari, +13 per cento delle scuole medie inferiori, +6 per cento delle scuole superiori), con un maggiore incremento nel sud e nelle isole (+25 per cento).

Molte istituzioni scolastiche hanno sperimentato la rilevazione, con modalità diverse, della soddisfazione degli studenti, delle famiglie e del territorio circostante ed hanno adottato azioni correttive sulla base di tali rilevazioni.

Circa il 50 per cento delle istituzioni scolastiche è stato interessato dal cambio del dirigente scolastico.

Diverse scuole effettuano attività extracurriculari, in particolare artistiche, sportive, lingue straniere, umanitarie e di valorizzazione del territorio.

5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato.

Il sistema di istruzione e formazione presenta una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili che ne rendono difficoltosa una valutazione complessiva di produttività; difatti, il contesto sociale e culturale di riferimento gioca spesso un ruolo determinante e condizionante per il raggiungimento degli obiettivi educativi e di istruzione perseguiti dal sistema scolastico.

I primi elementi fondanti di un nuovo sistema di valutazione sono contenuti nell'articolo 8 del regolamento sull'autonomia scolastica (DPR 8 marzo 1999, n. 275), ed hanno trovato applicazione nelle risultanze di un monitoraggio dell'INDIRE di Firenze con riferimento a tutto il 2002-2003 che ha riguardato l'utilizzo della quota 15 per cento da parte delle istituzioni scolastiche, previsto dal decreto interministeriale n. 234 del 2000, applicativo dell'articolo 8 del regolamento dell'autonomia scolastica (DPR n. 275 del 1999).

Dagli esiti dell'indagine, alla quale hanno partecipato il 65,28 per cento delle scuole statali di ogni ordine e grado ed il 2,59 per cento delle scuole paritarie, emerge, anzitutto, che solo una minoranza delle scuole utilizza questa possibilità che appare ancora poco presente nella progettazione dei piani dell'offerta formativa, soprattutto nella scuola secondaria superiore e che rispetto ai dati del 2000 la percentuale delle scuole che hanno utilizzato questa opportunità è cresciuta di molto.

La riforma del sistema di istruzione e di formazione indicata nella legge delega n. 53 del 28 marzo 2003, prevede all'articolo 3 del nuovo testo normativo la costituzione del sistema di valutazione nazionale da affidare all'Invalsi con forme di intervento valutativo esterno e di supporto all'autovalutazione di istituto.

Nella prospettiva quindi la scuola italiana potrebbe disporre di un sistema di valutazione nazionale, utile anche per conoscere in modo più corretto e trasparente gli esiti della propria azione educativa, per impiegare e utilizzare al meglio le risorse strumentali e professionali di cui dispone, per conseguire migliori obiettivi formativi, finalizzando meglio la propria funzione e il proprio servizio.

Il sistema di valutazione potrà contribuire a rendere oggettivi gli esiti delle rilevazioni e delle verifiche, sottraendoli alla discrezionalità di valutazione e di giudizio, sostenendoli con azioni di monitoraggio sistematiche e continuative.

In attesa di tale evenienza, sono attualmente disponibili semplici indicatori di risultato che possono fornire elementi di conoscenza e di valutazione su taluni aspetti del sistema scolastico. Si tratta di indicatori non esaustivi della materia, ma comunque utili per settoriali conoscenze del mondo scolastico.

In particolare, tenendo anche conto degli elementi a disposizione rilevati dal Ministero, tali indicatori possono afferire al successo scolastico e agli esiti finali dei percorsi di istruzione.

5.1. La dispersione scolastica.

Il termine dispersione scolastica comprende i diversi aspetti del mancato successo scolastico, quali ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza, non frequenza scolastica.

Nella sua negatività complessiva connota la carenza di regolarità, che è condizione necessaria di base per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le singole situazioni individuali, rappresentate nel loro insieme, consentono di identificare situazioni, aree di rischio e territori che, in base alla intensità del fenomeno di dispersione, evidenziano condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

Le aree a rischio di dispersione scolastica possono essere quindi identificate per farne oggetto di intervento integrato per progetti di recupero e arricchimento formativo.

Vi è anche un'accezione diversa e ampia del termine che, in campo europeo, identifica piuttosto la situazione di quei giovani, particolarmente nel settore dell'istruzione secondaria di secondo grado, che non si avvalgono dell'offerta formativa del sistema scolastico, preferendo altri percorsi, quali il lavoro, la formazione professionale, la non attività.

Si tratta di un fenomeno, esterno al sistema d'istruzione, che, a differenza delle altre tipologie sopra richiamate, sfugge all'analisi e alla rilevazione interna per la mancanza di un'anagrafe nazionale idonea a supportare l'adeguata conoscenza e il controllo dei percorsi formativi della popolazione scolastica.

5.1.1. Gli abbandoni.

Gli abbandoni rappresentano fenomeni di dispersione o di mortalità scolastica rilevabili dall'interno del sistema di istruzione, e che possono essere intesi come assenza totale di frequenza in presenza di iscrizione regolare o ritiro da scuola in corso d'anno oppure per quantità di assenze che non hanno consentito la valutazione finale agli scrutini.

Nella scuola primaria (ex-elementare) gli abbandoni costituiscono ormai un fatto pressoché fisiologico, pari allo 0,08 per cento dell'intera popolazione scolastica nel 2003.

Sempre nella scuola primaria dieci anni fa l'abbandono era pari allo 0,15 per cento. Quel dato, di per sé già molto contenuto, si è praticamente dimezzato nell'arco di un decennio.

L'abbandono con conseguente non valutazione agli scrutini finali non ha nemmeno rilevanza statistica e le situazioni rilevate nelle diverse aree geografiche del Paese sono sostanzialmente simili.

Per la scuola secondaria di primo grado (ex-scuola media) il dato complessivo degli abbandoni è più consistente, anche se non di grande rilevanza. Gli abbandoni costituiscono in questo settore un fenomeno, pur se contenuto, con particolari accentuazioni in talune aree geografiche.

Nel 2003 gli abbandoni nella scuola secondaria di primo grado hanno raggiunto la percentuale dello 0,33 per cento sull'intera popolazione scolastica del settore, facendo registrare

un decremento significativo nel decennio 1992-2002, pari a quasi un punto percentuale (0,97 per cento): era 1,30 per cento nel 1992.

Le situazioni degli abbandoni non sono tuttavia uguali sul territorio. Al Sud e nelle Isole gli abbandoni nel 2003 sono compresi tra lo 0,59 e lo 0,57 per cento , mentre al Nord e al Centro la percentuale oscilla tra lo 0,11 e lo 0,17 per cento. Ma dieci anni prima al Sud e nelle Isole il tasso di abbandono era molto più alto, raggiungendo rispettivamente il 2,09 per cento e il 3,13 per cento.

Molto più complessa e consistente è invece la situazione degli abbandoni negli istituti di istruzione secondaria superiore, se pur interessati dal 1999 al sostegno dell'obbligo scolastico nel primo anno di corso, per effetto della legge n. 9 del 1999 di innalzamento dell'obbligo.

Il fenomeno degli abbandoni, riferito a tutti gli anni di corso con esclusione delle classi dell'ultimo anno, è stato esaminato per le diverse tipologie di istituto comprese nelle aree geografiche del Paese, con raffronto tra il 2002 e il 2003, come di seguito evidenziato.

Il tasso di abbandono risulta particolarmente elevato negli istituti scolastici delle Isole dove si registra un incremento consistente dal 2002 al 2003. La media nazionale è invece sostanzialmente stabile con un lieve incremento rispetto all'anno precedente.

Al Centro e al Sud gli abbandoni hanno fatto registrare una flessione compresa tra lo 0,24 e lo 0,33 per cento. Gli estremi del Paese (Nord e Isole) sono accomunati dall'incremento degli abbandoni, ma sono probabilmente divergenti nelle ragioni che le originano. I ragazzi del Nord spesso abbandonano la scuola attratti da lavori facili e retribuiti; quelli del Sud spesso abbandonano perché anche la scuola non dà loro prospettive di vita e di occupazione.

Tasso di abbandono negli istituti secondari superiori

Aree geografiche	00-01	02-03	Differenza
Nord	4,09	4,35	+ 0,26
Centro	3,66	3,42	- 0,24
Sud	4,97	4,64	- 0,33
Isole	6,38	7,14	+ 0,76
Italia	**4,54**	**4,62**	**+ 0,08**

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

Se si pone attenzione specifica alle diverse tipologie di istituto, si riscontra che nel 2003 i tassi di abbandono più elevati hanno riguardato, nell'ordine, gli istituti professionali (8,93 per cento), gli artistici (5,90 per cento), i tecnici (4,61 per cento), i magistrali (3,18 per cento), i licei classici (2,31 per cento) e quelli scientifici (1,84 per cento).

Nel 2002, con esclusione dei licei scientifici, i tassi erano stati ovunque minori per tutte le tipologie scolastiche presenti nel settore della secondaria di secondo grado.

Se si osserva, invece, l'andamento dei tassi di abbandono nei diversi tipi di istituto con riferimento alle aree geografiche, si constata che nel 2003 negli istituti del Nord vi è stata una diminuzione degli abbandoni nei licei classici e scientifici, mentre si è registrato un incremento del tasso in tutti gli altri tipi di istituto.

NORD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	2,17	1,84	- 0,33
Licei scientifici	2,25	1,77	- 0,48
Istituti magistrali	3,04	3,36	+ 0,32
Istituti tecnici	3,37	3,82	+ 0, 45
Istituti professionali	7,49	8,51	+ 1,02
Istituti artistici	4,35	5,27	+ 0,92
Totale	**4,09**	**4,35**	**+ 0,26**

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

In particolare gli abbandoni negli istituti professionali, già consistenti nel precedente anno, hanno fatto registrare un'ulteriore accentuazione nel 2003 (+1,02 per cento).

Nei territori del Centro la situazione degli abbandoni è risultata ben diversa da quella registrata negli istituti del Nord, a cominciare dal fatto che complessivamente il tasso di abbandono è diminuito dal 2002 al 2003 di 0,24 per cento.

Gli istituti di istruzione professionale, pur rappresentando in assoluto il settore con il maggior numero di abbandoni in corso d'anno, hanno fatto registrare nel 2002 un miglioramento di 1,28 percentuale rispetto al 2001.

CENTRO - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	0,96	2,42	+ 1,46
Licei scientifici	2,62	2,24	- 0,38
Istituti magistrali	2,74	2,05	- 0,69
Istituti tecnici	3,24	3,44	+ 0,20
Istituti professionali	7,10	5,82	- 1,28
Istituti artistici	3,96	4,78	+ 0,82
Totale	**3,66**	**3,42**	**- 0,24**

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

I licei scientifici (-0,38 per cento) e gli istituti magistrali (-0,69 per cento), hanno fatto registrare una situazione di miglioramento con minori tassi di abbandono rispetto all'anno precedente.

Da notare il consistente aumento degli abbandoni anche nei licei classici.

L'andamento degli abbandoni negli istituti del Sud è risultato nel 2002 del tutto simile a quello riscontrato per lo stesso anno negli istituti scolastici del Centro.

Complessivamente gli abbandoni nel 2003 sono diminuiti dello 0,33 per cento, passando dal 4,97 per cento al 4,64 per cento.

Come avvenuto nelle istituzioni scolastiche superiori del Centro, gli istituti professionali, pur rimanendo di gran lunga quelli che ogni anno registrano i più alti indici di abbandono, hanno avuto una diminuzione del fenomeno pari all'1,78 per cento, seguiti dai licei scientifici e dagli istituti magistrali.

Sono risultati in aumento gli abbandoni negli istituti artistici (+3,99), negli istituti tecnici (+ 0,50 per cento) e, ancora una volta e in maniera sensibile, nei licei classici (+ 1,07).

SUD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	1,80	2,87	+ 1,07
Licei scientifici	1,75	1,52	- 0,23
Istituti magistrali	2,75	2,63	- 0,12
Istituti tecnici	4,51	5,01	+ 0,50
Istituti professionali	11,26	9,48	- 1,78
Istituti artistici	3,44	7,43	+ 3,99
Totale	**4,97**	**4,64**	**- 0,33**

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

Negli istituti scolastici delle Isole complessivamente nel 2003 è stato registrato un aumento generalizzato degli abbandoni. Il tasso di abbandono complessivo, che già nel 2002 era il più alto nelle diverse aree geografiche del Paese, è aumentato ulteriormente, passando dal 6,38 per cento al 7,14 per cento, con un incremento di 0,76 per cento.

In quasi tutti gli istituti è stato registrato un aumento dell'indice di abbandono che ha toccato il 12,64 per cento negli istituti professionali (+2,72 per cento) e il 5,84 per cento negli istituti magistrali (+1,71 per cento).

Anche gli istituti tecnici, che avevano fatto registrare nel 2001 un alto tasso di abbandono (7,99 per cento), nel 2002 hanno incrementato l'indice di abbandono (+0,25 per cento).

Unica eccezione tra tutti sono risultati i licei classici che si sono attestati nel 2003 su un indice di 2,17 per cento con un decremento dello 0,10 per cento.

ISOLE - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

Tipo d'istituto	00-01	02-03	differenza
Licei classici	2,27	2,17	- 0,10
Licei scientifici	1,99	2,39	+ 0,40
Istituti magistrali	4,13	5,84	+ 1,71
Istituti tecnici	7,99	8,24	+ 0,25
Istituti professionali	9,92	12,64	+ 2,72
Istituti artistici	6,92	7,26	+ 0,34
Totale	**6,38**	**7,14**	**+ 0,76**

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

5.1.2 Le ripetenze.

Un altro aspetto della dispersione è il fenomeno delle ripetenze, cioè le non ammissioni formalmente disposte dagli insegnanti nei confronti di alunni con gravi debiti formativi.

Nel corso del dibattito che ha accompagnato l'approvazione in Parlamento della legge la questione della ripetenza è sorta a proposito della strutturazione dei settori scolastici in bienni didattici che dovrebbero comportare la non ammissione solamente al termine del biennio, senza interruzioni (ripetenze) intermedie. Ordini del giorno hanno richiamato l'opportunità della possibile ripetenza comunque, anche nel corso del biennio didattico, per garantire "serietà" agli studi e togliere alibi al disimpegno degli alunni: una considerazione che sembra avere più il valore del deterrente che della valutazione vera e propria.

La questione delle ripetenze chiama in causa aspetti della valutazione formativa nei riguardi della quale si confrontano scuole di pensiero che annettono importanze diverse ai comportamenti e ai livelli di apprendimento raggiunti.

Attualmente le non ammissioni alle classi successive avvengono su decisione dei consigli di classe che si pronunciano con la sola componente docenti. Nella scuola primaria la non ammissione è proposta dagli insegnanti di classe e avviene su decisione conforme del consiglio di interclasse della scuola.

Nell'anno 2003 le non ammissioni hanno raggiunto percentuali diverse secondo gli ordini di scuola. La media nazionale (percentuale respinti sul totale degli alunni iscritti) nella scuola primaria è stata dello 0,36 per cento, contro una media nella scuola secondaria di I grado del 4,10 per cento. Negli istituti superiori la media di respinti nel 2002 è stata del 15,33 per cento.

Nella scuola primaria le regioni che nel 2002-03 hanno mostrato più "severità", raggiungendo le percentuali più alte di respinti, sono state la Sicilia con lo 0,59 per cento e il Piemonte con lo 0,54 per cento.

Le meno "severe" sono state la Lombardia e la Sardegna rispettivamente con lo 0,21 e lo 0,22 per cento di respinti.

La scuola secondaria di I grado (4,10 per cento di respinti) ha avuto nella Sardegna la regione più severa (7,88 per cento di respinti) e nell'Emilia la regione più "clemente" (2,46 per cento).

Negli istituti di istruzione secondaria i respinti nei diversi anni di corso sono stati il 15,33 per cento degli studenti iscritti, con punte del 22,95 per cento in Sardegna e solamente del 10,39 per cento nelle Marche.

Alunni respinti nell'anno 2002- 2003

Regioni	Alunni di elementare	Alunni di media	Alunni di istituti superiori
Abruzzo	0,36	3,43	13,24
Basilicata	0,27	2,73	14,16
Calabria	0,25	3,70	12,58
Campania	0,24	3,61	15,35
Emilia R.	0,46	2,46	13,65
Friuli V.G.	0,32	4,58	15,87
Lazio	0,31	3,87	15,55
Liguria	0,29	3,87	15,81
Lombardia	0,21	3,87	16,99
Marche	0,25	3,10	10,39
Molise	0,38	2,89	11,26
Piemonte	0,54	4,62	16,12
Puglia	0,23	3,34	13,80
Sardegna	0,22	7,88	22,95
Sicilia	0,59	6,49	18,30
Toscana	0,33	3,28	15,37
Umbria	0,34	2,92	10,58
Veneto	0,30	3,38	12,40
ITALIA	**0,36**	**4,10**	**15,33**

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

5.1.3. I ritardi nella carriera scolastica.

Un altro aspetto della dispersione scolastica, anch'esso rilevabile all'interno delle istituzioni scolastiche e strettamente collegato a quello delle ripetenze, è dato dall'accumulo di ripetenze degli alunni nel corso della loro carriera scolastica. Le ripetenze accumulate costituiscono uno iato nel cammino dello studente e caratterizzano nell'insieme dei casi rappresentati in ciascuna istituzione il tasso di insuccesso della popolazione scolastica interessata.

Nella scuola primaria la percentuale dei ritardi nei cinque anni di corso in cui si sviluppa questo ordine di scuola ha fatto registrare nel 2003 un indice pari al 2,56 per cento.

Sotto questo valore si trovano molte regioni meridionali (Basilicata, Molise, Puglia, Campania e Sardegna).

Con indice di ritardo scolastico piuttosto accentuato si sono venute a trovare la Sicilia (3,43), l'Umbria (3,13) e la Calabria (3,05).

Sotto la media nazionale si sono trovate prevalentemente regioni del Centro-Nord.

Alunni di scuola primaria in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	Ritardo in scuola elementare
Basilicata	1,17
Molise	1,38
Puglia	1,47
Campania	1,80
Sardegna	1,97
Abruzzo	2,17
Liguria	2,24
Emilia R.	2,55
ITALIA*	**2,56**
Veneto	2,72
Piemonte	2,77
Toscana	2,78
Lombardia	2,79
Friuli V.G.	2,81
Lazio	2,88
Marche	2,99
Calabria	3,05
Umbria	3,13
Sicilia	3,43

*Media nazionale

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

Nella scuola secondaria di I grado gli alunni in ritardo scolastico sono percentualmente di valore di gran lunga maggiore a quello registrato nella scuola elementare (10 per cento).

Puglia con il 7,50 per cento e Sardegna con il 15,83 per cento rappresentano gli estremi di questo fenomeno negativo. Nelle situazioni meno svantaggiate, a causa di valori più bassi di ritardo scolastico, si trovano le stesse regioni (Puglia, Basilicata, Molise e Campania) che per le scuole elementari avevano fatto registrare indici più bassi. Fa eccezione in questo la Sardegna che registra per l'ex-scuola media le situazioni più negative, a differenza di quanto rilevato per la scuola elementare.

Alunni di scuola secondaria di I grado in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	Ritardo in scuola media
Puglia	7,50
Marche	7,81
Umbria	7,87
Basilicata	7,90
Molise	7,91
Abruzzo	8,08
Campania	8,08
Emilia R.	8,66
Veneto	9,57
Lombardia	9,76
Toscana	9,96
ITALIA	**10,01**
Lazio	10,36
Liguria	10,37
Calabria	10,51
Friuli V.G.	10,51
Piemonte	11,48
Sicilia	13,31
Sardegna	15,83

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

Negli istituti di istruzione secondaria superiore, invece, l'indice complessivo di ritardo scolastico, riferito a tutte le annualità di corso, tende ad aumentare ancora per ovvie ragioni di accumulazione, raggiungendo nella media complessiva nazionale il 23,67 per cento.

La presenza del fenomeno sul territorio nazionale, trascinato anche dalle situazioni degli anni scolastici precedenti, conferma sostanzialmente le situazioni regionali già rilevate per l'indice di ritardo della scuola media.

Ancora una volta la Sardegna occupa il posto peggiore nella graduatoria degli indici di ritardo scolastico con il 39,46 per cento.

In posizione più contenuta e al di sotto della media nazionale si trovano il Molise (17,79), la Campania (18,74), le Marche, l'Umbria, la Puglia e la Calabria.

Alunni di istituti superiori in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

Regioni	Ritardo in istituti superiori
Molise	17,79
Campania	18,74
Marche	19,84
Umbria	19,94
Puglia	20,62
Calabria	20,67
Emilia R.	22,65
Lombardia	23,11
Lazio	23,19
ITALIA	**23,67**
Veneto	24,14
Toscana	24,17
Basilicata	24,80
Sicilia	24,89
Abruzzo	25,41
Piemonte	25,50
Liguria	28,31
Friuli V.G.	28,82
Sardegna	39,46

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

5.1.4. I passaggi.

I passaggi ai successivi gradi di scuola rappresentano sempre un momento critico nella storia scolastica degli alunni. In particolare nella scuola secondaria di II grado l'impatto con la nuova organizzazione genera, con una certa frequenza, abbandoni, ripetenze e insuccesso formativo.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico, previsto dalla legge n. 9 del 1999 con conseguente frequenza generalizzata del primo anno di corso degli istituti di istruzione secondaria, ha suggerito al Ministero dell'Istruzione di rilevare le eventuali criticità nel passaggio dal 1° al 2° anno di corso che rappresenta il momento di superamento della frequenza obbligata.

Dalla rilevazione condotta risulta che nel 2002 il tasso di passaggio per avvenuta promozione è stato pari all'80 per cento (media nazionale); il che sta a significare che il restante 20 per cento di studenti ha abbandonato nel corso dell'anno, è stato non ammesso alla classe successiva oppure è passato ad altra scuola.

Quel 20 per cento di dispersione non rappresenta un dato molto confortante.

Quattro regioni hanno comunque avuto situazioni peggiori, che si sono attestate al di sotto della media nazionale: la Sardegna e la Campania al sud rispettivamente con il 72 per cento (dispersione pari al 28 per cento) e il 78 per cento di tasso di passaggio (22 per cento di dispersione), il Piemonte e la Lombardia al Nord con il 78 per cento e il 79 per cento di tasso di passaggio.

Il Molise, meglio di tutte, è stata la regione con il più alto tasso di passaggio al 2° anno di corso (90 per cento).

Tasso di passaggio al 2° anno
Istruzione secondaria II grado

	Tasso di passaggio al 2° anno di corso
Sardegna	72%
Campania	78%
Piemonte	78%
Lombardia	79%
ITALIA	80%
Lazio	81%
Liguria	81%
Sicilia	81%
Toscana	81%
Puglia	83%
Veneto	83%
Abruzzo	84%
Emilia Romagna	84%
Friuli Venezia	84%
Calabria	85%
Basilicata	86%
Marche	87%
Umbria	89%
Molise	90%

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

5.1.5. La dispersione negli istituti di istruzione secondaria di II grado.

Un elemento finale, ma non meno importante di quelli sopra esposti, riguarda la dispersione nella scuola secondaria di II grado, intesa come non utilizzo complessivo dell'offerta formativa proposta dalle scuole.

Se si considera il totale degli studenti che entrano nel sistema d'istruzione secondaria superiore ma che, in parte, per varie ragioni non concludono l'intero percorso fino al diploma, si possono considerare in dispersione coloro che non utilizzano tale percorso e non conseguono l'obiettivo finale previsto.

Nel corso del semestre di presidenza europea la questione della dispersione scolastica in questo settore è stata nuovamente oggetto di valutazione e di riflessione da parte dei diversi ministri dell'istruzione[20].

Per il 2010 è stato confermato l'obiettivo per tutti i Paesi membri di contenere al massimo del 10 per cento la dispersione nella secondaria superiore. L'Italia, più di altri Paesi, ha un alto indice di dispersione che, secondo stime del Ministero, è dell'ordine di circa il 30 per cento, il che, in termini positivi significa che solamente il 70 per cento dei giovani che entrano nel sistema di istruzione oggi completa l'intero percorso formativo, mentre il restante si "disperde".

Sulla base dei dati del Ministero, circa l'andamento di iscrizione degli studenti della secondaria di II grado, è possibile effettuare una stima di tale fenomeno di dispersione, comparando i valori di popolazione scolastica all'ingresso e rilevandoli al termine dei cinque anni di percorso.

Il dato può solamente fornire una stima del fenomeno della dispersione, essendo necessaria, per l'attendibilità scientifica della rilevazione, una anagrafe vera e propria della popolazione scolastica.

Nella stima qui effettuata, determinata sulla base dei predetti dati, sono stati considerati a compensazione le ripetenze.

[20] Al tema per iniziativa del Ministro per l'istruzione italiano è stato dedicato apposito convegno a San Patrignano.

Studenti degli istituti secondari II grado – dal 1997/98 al 2002/03

Anno scolastico	I anno di corso	II anno di corso	III anno di corso	IV anno di corso	V anno di corso
1997-98	576.434	513.641	483.343	438.985	386.691
1998-99	562.444	502.486	479.550	431.082	375.013
1999-00	585.496	496.132	473.275	433.177	372.728
2000-01	585.351	512.246	472.170	432.176	380.211
2001-02	593.010	515.201	487.644	437.642	387.806
2002-03	617.309	510.337	481.129	439.826	393.974

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

Se si considera l'andamento delle diverse annate a cominciare, ad esempio, dal 1998-99 (iscritti al primo anno 562.444 studenti) e si raffrontano i dati iniziali con quelli finali di cinque anni dopo (iscritti all'ultimo anno 393.974), si può stimare in quasi 169 mila alunni la dispersione avvenuta (562.444 - 393.974 = 168.470) nel quinquennio 1998/99-2002/03, pari ad un tasso del 30 per cento.

Se il medesimo raffronto lo si opera per il quinquennio precedente (1997/1998–2002/2003), si può rilevare come in ingresso vi siano stati 576.434 studenti e in uscita, cinque anni dopo, ve ne siano stati 387.806. La dispersione può essere stimata pertanto in 188.628, pari ad un tasso stimato di dispersione del 34 per cento.

Si può ritenere che vi sia in atto, quindi, un contenimento della dispersione che sembra passare dal 34 per cento del quinquennio 1997-1998/2001-2002 al 30 per cento del successivo quinquennio.

In questa sede, più che l'entità, preme rilevare la tendenza di contenimento della dispersione. I valori rilevati, se pur in forma di stima (34 per cento e 30 per cento), vanno infatti ridimensionati, in quanto una parte della popolazione scolastica conclude il percorso prima del quinquennio (triennio di qualifica nei professionali e negli artistici).

Con lo stesso criterio, la stima può essere estesa anche alle diverse tipologie di istituti.

Stima dispersione quinquennio 97-98/01-02 nei principali istituti superiori

	Totale istituti second. II gr.	Licei classici	Licei scientifici	Istituti tecnici
1997-98 iscritti I anno	576.434	50.107	104.355	225.493
2001-02 iscritti V anno	387.806	41.684	84.631	155.654
dispersi	188.628	8.423	19.724	69.839
% dispersione	*34,04*	*14,64*	*20,55*	*31,68*

Elaborazione su dati MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Stima dispersione quinquennio 98-99/02-03 nei principali istituti superiori

	Totale istituti second. II gr.	Licei classici	Licei scientifici	Istituti tecnici
1998-99 iscritti I anno	562.444	48.556	102.047	219.078
2002-03 iscritti V anno	393.974	40.817	83.641	155.134
dispersi	168.470	7.739	18.406	63.944
% dispersione	*29,95*	*15,94*	*18,04*	*29,19*

Elaborazione su dati MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Il raffronto tra i due quinquenni considerati evidenzia un sensibile decremento della dispersione negli istituti tecnici e nei licei scientifici.

6. Indicatori di impatto.

Il sistema scolastico ha una sua immediata visibilità nelle strutture distribuite sul territorio, e gli elementi che lo individuano concretamente sono identificati dai luoghi e dalle forme con cui il servizio si attua, nonché dalle persone coinvolte nelle prestazioni. Prima ancora della valutazione degli esiti del servizio stesso, della sua efficacia e dei processi che lo accompagnano, è necessario conoscere, se pur prevalentemente sotto l'aspetto quantitativo, gli elementi principali di struttura del sistema che possono essere identificati, nell'ordine, dalle unità amministrative presenti sul territorio (istituzioni scolastiche autonome), nei punti di erogazione del servizio (plessi, scuole), nelle unità organizzative del servizio (classi, sezioni), nei fruitori del servizio stesso (bambini e alunni) e nelle risorse professionali direttamente impegnate nell'offerta formativa (docenti e personale scolastico).

Le dinamiche che negli anni hanno accompagnato la definizione di questi elementi fino agli attuali assetti sono correlate sostanzialmente a due cause di Fondo: le modifiche naturali dei fenomeni demografici che si ripercuotono direttamente anche sugli assetti del servizio, e le politiche di intervento delle amministrazioni per razionalizzare, qualificare e riformare il servizio stesso.

I due fattori, tra di loro interagenti, determinano, di anno in anno, gli assestamenti del sistema, la cui conoscenza attuale consente, oltre agli aspetti immediatamente rilevabili, di valutare anche correlazioni interne tra i dati di struttura.

La maggiore attenzione verso la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, genera una proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico, secondo metodologie di valutazione di qualità del sistema scolastico, che tengono conto dell'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti con analoghi, anche se non sovrapponibili, problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi.

La valutazione educativa a tutto campo si riferisce all'andamento del processo istruzionale, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa; in tale processo, strutturato a diversi livelli e di durata pluriennale, confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico.

Per l'anno 2003 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione degli alunni extra-comunitari; il tasso di femminilizzazione nella scuola e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

6.1. Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
2000/2001	698.808	117.084	815.892	16,75	14,35
2001/2002	736.134	96.915	833.049	13,16	11,63
2002/2003	724.139	105.387	829.526	14,55	12,70

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo anno si è avuta una diminuzione, in controtendenza rispetto al precedente anno, del numero del personale a tempo indeterminato di circa 12.000 unità e vi è stato invece un aumento di quasi 9.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è aumentato nell'ultimo anno, passando dal 11,63 al 12,70 per cento, a dimostrazione di un aumento del precariato a seguito dei ritardi nelle immissioni in ruolo del personale.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto a quello indeterminato è anch'esso aumentato nell'ultimo anno, passando dal 13,16 per cento al 14,55 per cento.

Docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato a.s. 2002/2003

		Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale docenti	Docenti di Accademie e Conservatori
Docenti con contratto a tempo indeterminato	Su posto normale	74.706	224.983	154.956	224.898	679.543	-
	Su posto di sostegno	3.619	16.738	15.816	6.466	42.639	-
	Totale	78.325	241.721	170.772	231.364	722.182	-
Docenti con contratto a tempo determinato annuale	Su posto normale	3.758	5.198	4.990	6.710	20.656	-
	Su posto di sostegno	711	2.998	1.394	537	5.640	-
	Totale	4.469	8.196	6.384	7.247	26.296	-
Docenti con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	Su posto normale	2.474	8.086	14.215	26.969	51.744	-
	Su posto di sostegno	2.863	10.387	6.621	7.138	27.009	-
	Totale	5.337	18.473	20.836	34.107	78.753	-

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

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, come evidenziato nella sottoindicata tabella.

Organico di diritto e di fatto del personale docente – anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
Organico diritto	83.626	252.266	176.358	234.905	747.155
A tempo indeterminato	78.325	241.721	170.772	231.364	722.182
A tempo determinato	9.808	26.669	27.220	41.354	105.051
Totale docenti – organico di fatto	88.133	268.390	197.992	272.718	827.233
Differenza Organico diritto/organico di fatto	4.507	16.124	21.634	37.813	80.078
%	*5,7%*	*20%*	*27%*	*47,3%*	*100,0%*

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

A fronte di un organico di diritto di 747.155 docenti ne sono stati utilizzati di fatto 827.233, cioè 80.078 più del previsto. In particolare gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno assorbito il 47,3 per cento di questa dotazione integrativa, mentre la scuola materna se ne è avvalsa soltanto per il 5,7 per cento.

Altre cause del fenomeno del precariato sono la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

6.2. Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori i quali, secondo i principi della legge n. 104/1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale ha attivato due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili[21].

6.2.1. Tasso di integrazione degli alunni disabili.

Alunni portatori di handicap.

La presenza di alunni portatori di handicap nelle classi delle scuole italiane costituisce un elemento strutturale del sistema, consolidatosi negli anni e rafforzato dalle norme di attuazione della legge quadro sull'handicap n. 104 del 1992.

Correlate al problema degli inserimenti vi sono numerose altre problematiche che coinvolgono responsabilmente le Amministrazioni centrali e territoriali, quali, ad esempio, quella del personale docente di sostegno, i servizi di supporto, le barriere architettoniche.

Nell'anno 2003 i portatori di handicap inseriti nelle scuole statali non speciali sono stati 143.389 con una incidenza sul totale degli alunni pari all'1,88 per cento. In valori assoluti è la

[21] In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

scuola elementare a registrare la maggior quantità di presenze (55.446); in termini di incidenza percentuale sul totale degli alunni frequentanti è la scuola media ad avere il tasso di presenza più elevato (2,82 per cento).

Alunni in situazione di handicap per tipo di scuola statale
Anno 2003

Tipo di scuola	Alunni in situazione di handicap	Incidenza sul totale degli alunni
Infanzia	10.830	1,13%
Elementare	55.446	2,32%
Media	48.049	2,82%
Secondaria II grado	29.064	1,19%
Totale	143.389	1,88%

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

La situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

A.S. 2002/2003
Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

Indicatori	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap	10.830	58.446	48.049	29.064	143.389
Totale alunni frequentanti	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
Docenti di sostegno	7.193	30.123	23.831	14.141	75.288

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

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	Media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,51	1,94	2,02	2,06	1,90

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

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	133,60	83,50	71,40	172,73	101,21

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

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'1,51 della materna al 2,06 della secondaria di secondo grado.

Se si considera che fino a qualche anno fa la norma generale (mai rispettato nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69 del 2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap hanno iniziato a prodursi nell'anno scolastico 2001- 2002.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449 del 1997) in un arco di tempo definito, trova nel 2002- 2003 applicazione per il quinto anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di secondo grado), pone in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

6.2.2. Tasso di integrazione degli alunni extra-comunitari.

Nel 2003 gli alunni stranieri hanno raggiunto il numero complessivo di oltre 232 mila unità (182 mila nel 2002), con particolare presenza nelle scuole elementari e maggiore crescita percentuale del numero degli alunni nella scuola secondaria superiore rispetto all'intera popolazione scolastica frequentante.

Alunni stranieri inseriti nei diversi ordini di scuola – anno 2003

	materna	elementare	media	superiori	Totale
alunni	48.356	95.346	55.888	33.176	232.766
%	20,8%	41,0%	24,0%	14,2%	100,0%

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

Dopo la prima fase migratoria che ha visto prevalentemente presenti in Italia cittadini adulti soli o con gruppi, nella seconda fase, di espansione e consolidamento, si vanno costituendo nuclei familiari con crescente presenza di minori, molti dei quali nati nel nostro Paese.

In talune realtà scolastiche di territori fortemente interessati alla presenza di cittadini stranieri con nuclei familiari, l'incidenza di alunni di nazionalità non italiana è alta e raggiunge mediamente anche il 7 per cento (Prato, Mantova, Reggio Emilia, Modena), senza contare singole scuole o classi con elevatissima presenza di alunni stranieri, quasi maggioritaria rispetto alla popolazione indigena.

La media nazionale registra una presenza, rispetto agli alunni italiani, pari al 2.96 per cento (2,31 per cento nel 2002), ma vi sono situazioni regionali diametralmente opposte, quali ad esempio, quelle dell'Emilia Romagna (5,93 per cento) e della Sardegna (0,41 per cento).

Alunni stranieri iscritti presenti nelle scuole – anno 2003

Regioni	Alunni	% stranieri su popolazione scolastica
Emilia Romagna	29.368	5,93
Umbria	6.247	5,44
Marche	10.368	4,93
Lombardia	57.610	4,76
Liguria	8.802	4,70
Toscana	20.320	4,69
Veneto.	29.320	4,60
Friuli Ven. Giulia	6.068	4,38
Piemonte	22.823	4,31
Lazio	16.751	3,08
Italia	**232.766**	**2,96**
Abruzzo	4.018	2,00
Puglia	5.729	0,80
Molise	353	0,69
Calabria	2.273	0,67
Sicilia	5.494	0,60
Basilicata	422	0,40
Campania	3.112	0,44
Sardegna	1.074	0,41

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

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2002- 2003, secondo dati forniti dal Ministero, il 2,96 per cento (il 2,36 per cento nel precedente anno scolastico); in termini assoluti sono 232.766 (181.767 nel precedente anno scolastico) gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 97.801 (80.622 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza europea e 134.965 (101.145 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza extra-europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 5,29 per cento (4,06 per cento nel 2002), nel Nord Ovest, con il 4,63 per cento (3,60 per cento nel 2002), seguita dal Centro con il 4,11 per cento (3,13 per cento nel 2002); bassa la percentuale nel Sud (0,75 per cento; 0,58 per cento nel 2002) e nelle Isole (0,56 per cento; 0,49 per cento nel 2002). Difatti, il Sud e le Isole sono soprattutto luogo di transito e di prima accoglienza, mente il Centro e soprattutto il Nord cono luoghi di stabilizzazione.

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (42,01 per cento; 41,64 per cento nel 2002), seguiti da quelli con cittadinanza africana (27,20 per cento; 28,43 per cento nel 2002), asiatica (15,46 per cento; 15,05 per cento nel 2002) ed americana (12,62 per cento; 12 per cento nel 2002).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (40.482; 32.268 nel 2002), seguiti a distanza da quelli della Serbia (21.762; 18.577 nel 2002), della Romania (15.509; 8.804 nel 2002), della Macedonia (6.375; 5.035 nel 2002), della Bosnia (3.058; 2.686 nel 2002) e della Polonia (3.014; 2.533 nel 2002).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (33.774; 28.072 nel 2002), e quindi a distanza della Tunisia (5.929; 4.187 nel 2002), del Ghana (3.531; 3.025 nel 2002) e dell'Egitto (3.135; 2.546 nel 2002).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (13.447; 9.795 nel 2002), seguiti da quelli delle Filippine (5.316; 4.194 nel 2002), dell'India (5.041; 3.833 nel 2002) e del Pakistan (3.015; 2.278 nel 2002).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni dell'Ecuador (7.273; 4.345 nel 2002), seguiti da quelli del Perù (5.883; 4.822 nel 2002), e del Brasile (3.177; 2.639 nel 2002).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 40.482 dell'anno scolastico 2002- 2003, per il Marocco da 7.655 a 33.774, per la Serbia da 9.266 a 21.762, per la Romania da 885 a 15.509, per la Cina da 2.941 a 13.447 e per l'Ecuador da 292 a 7.723.

In termini complessivi sono presenti nelle scuole italiane 189 cittadinanze su 195 Stati del Mondo, con conseguente grande frammentazione nella distribuzione sul territorio nazionale.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,99 per cento del 1999-2000 al 96,81 per cento del 2001- 2002, e per la scuola secondaria di primo grado dall'86,20 all'87,42 per cento; il tasso di successo scolastico per la scuola secondaria superiore per l'anno scolastico 2001- 2002, primo anno di rilevazione, è stato del 77.03 per cento.

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Nord Est di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (29.519); sempre nelle scuole elementari del Nord Ovest (29.322) e del Centro (27.598) vi è una forte concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica.

Anche la distribuzione geografica della partecipazione dei cittadini stranieri adulti ai corsi di alfabetizzazione primaria ed ai corsi per l'integrazione linguistica e sociale, conferma la prevalente concentrazione nelle regioni settentrionali, quali la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna.

Il numero dei frequentanti le attività dei centri territoriali permanenti è stato di 78.819 adulti stranieri appartenenti a 162 diverse nazionalità; di essi 22.666 nei corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio e 42.855 nei corsi di integrazione linguistica, con la maggiore presenza dei cittadini del Marocco, seguiti dai cinesi e dagli albanesi.

Sulla base delle proiezioni dei dati, derivanti dalle informazioni diffuse dall'ISTAT, è presumibile che nei prossimi anni saranno i nuovi nati dei nuclei di stranieri stabilizzati in Italia a rafforzare in modo sensibile la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico, presenza che tende a potenziarsi a seguito del progressivo miglioramento del livello di scolarizzazione degli stranieri.

Pur tenendo conto degli effetti dei recenti provvedimenti di razionalizzazione dell'ingresso di immigrati in Italia, nei prossimi anni è possibile un ulteriore incremento annuo degli alunni stranieri per effetto dei processi di ricongiungimento dei ragazzi ai parenti stabilitisi nel nostro Paese.

6.3. Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Le istituzioni scolastiche, dopo le complesse azioni di dimensionamento messe in atto tra il 1999 e il 2000 in funzione dell'avvio del nuovo regime di autonomia (articolo 21 della legge 59/1997), si trovano sostanzialmente in una fase di assestamento di impianto che nel 2002 le ha viste principalmente proiettate ad azioni di organizzazione interna. Eventuali modifiche, anche rapportate alle riforme generali del sistema scolastico, potrebbero essere avviate nel 2004-2005

con diretta competenza dei soggetti (Regioni ed enti locali) che sul territorio hanno competenza diretta nella determinazione dei servizi pubblici.

Nel 2003 hanno funzionato 10.788 istituzioni scolastiche autonome statali, alla diretta dipendenza di un dirigente scolastico, la nuova figura di capo d'istituto costituita contestualmente con il nuovo regime autonomistico.

Istituzioni scolastiche 2003

Regione	Totale istituti primo ciclo	Totale istituti secondo ciclo	Totale istituzioni scolastiche
Piemonte	486	199	685
Lombardia	936	370	1.306
Liguria	165	74	239
Veneto	512	231	743
Friuli Venezia G.	140	68	208
Emilia Romagna	382	177	559
Toscana	368	188	556
Umbria	119	59	178
Marche	185	95	280
Lazio	647	307	954
Abruzzo	205	89	294
Molise	62	30	92
Campania	1.007	365	1.372
Puglia	653	273	926
Basilicata	127	54	181
Calabria	431	172	603
Sicilia	867	320	1.187
Sardegna	294	131	425
Totale	**7.586**	**3.202**	**10.788**

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

Le dimensioni di tali istituzioni sono rapportate alla popolazione scolastica, secondo parametri uguali per i diversi settori scolastici (da 500 a 900 alunni, con particolari eccezioni per i territori montani e le piccole isole).

Una particolarità del dimensionamento operato, per corrispondere alla applicazione dei richiamati parametri, riguarda l'assemblamento di scuole appartenenti anche a ordini e gradi diversi. Nel primo ciclo di istruzione sono stati costituiti molti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, organizzati in un'unica istituzione scolastica. Nel secondo ciclo sono stati costituiti istituti superiori che hanno unificato istituti di tipo e grado diversi (licei, tecnici, ecc.).

Il primo tipo di unificazione (gli istituti comprensivi) sembra realizzare concretamente forme di continuità verticale e significative interazioni tra ordini di scuola diversi; il secondo tipo, invece, realizza raramente sinergie orizzontali e progettazioni comuni, caratterizzandosi spesso come mera formula organizzativa senza effetti innovativi, forse anche per la breve esperienza di funzionamento fin qui attivata.

Il decreto interministeriale n. 234/2000, applicativo dell'articolo 8 del regolamento dell'autonomia scolastica (DPR 275/1999), ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche autonome la possibilità di definire, all'interno del curricolo obbligatorio, una quota pari al 15 per cento per integrazione del curricolo, compensazione tra discipline, scelta di nuovi contenuti d'insegnamento, previsione già anticipata in via sperimentale prima del 2000, data di avvio formale dell'autonomia scolastica.

Il monitoraggio è stato oggetto di specifica relazione annuale a tutto il 2002-2003 curata dall'INDIRE ed indirizzata a tutte le scuole italiane, statali e paritarie ed alla quale hanno concretamente partecipato oltre 7.600 scuole statali e solo il 2,59 per cento delle scuole paritarie.

Il primo elemento che emerge è che solo una minoranza delle scuole utilizza questa possibilità che appare ancora poco presente nella progettazione dei piani dell'offerta formativa, soprattutto nella scuola secondaria superiore. Questo elemento era emerso con continuità anche nei monitoraggi precedenti, anche se rispetto ai dati del 2000 la percentuale delle scuole che hanno utilizzato questa opportunità è cresciuta di molto. È appunto questa crescita che spinge ad interpretare l'utilizzo ancora limitato del 15 per cento come una opportunità che trova ancora le scuole relativamente impreparate. Un elemento che caratterizza fortemente l'autonomia e che entra gradualmente nella progettazione nella misura in cui la scuola sviluppa a pieno tutte le potenzialità.

Il modo con cui viene utilizzato dalle scuole il 15 per cento evidenzia soprattutto la necessità di operare una compensazione fra le discipline esistenti: una esigenza che è generalmente sentita nelle scuole di ogni ordine e grado per riequilibrare il curricolo. La compensazione fra discipline è, infatti, la modalità di utilizzo del 15 per cento più frequente in tutti i gradi scolastici.

Le altre possibilità sono riferite all'introduzione di nuove discipline o nuovi insegnamenti. In questo ultimo caso ci si riferisce ad insegnamenti specifici o trasversali come le diverse educazioni o approfondimenti tematici anche focalizzati su caratteri originali del territorio quali la storia locale, le tradizioni, la cultura e la lingua.

L'analisi dei dati in rapporto al livello scolastico evidenzia alcune differenze significative; la scuola media e la scuola secondaria superiore sono i due livelli che utilizzano maggiormente la compensazione ed insieme l'inserimento di nuove discipline, nella scuola elementare e dell'infanzia c'è invece una forte presenza dei nuovi insegnamenti. Nella scuola secondaria superiore prevale comunque la necessità di introdurre una compensazione tra le discipline esistenti, nella scuola media prevale l'inserimento di nuove discipline per l'ampliamento del curricolo. Anche nei monitoraggi precedenti l'ampliamento e la riorganizzazione del curricolo erano al centro dell'attenzione soprattutto della scuola media. Si tratta evidentemente di un dato che può essere variamente interpretato ma che testimonia della necessità di un rinnovamento curricolare.

Un altro elemento di interesse riguarda le aree dove si registra un aumento delle ore. La compensazione riguarda in questo caso soprattutto l'area tecnologica nelle scuole elementari, mentre nelle scuole superiori e nelle scuole medie oltre all'area tecnologica si registra un aumento di ore per le discipline dell'area artistico-musicale. La diminuzione di ore si registra invece soprattutto nell'area economica per le scuole medie e nell'area classica e delle scienze umane nelle scuole superiori. Una lettura parallela dei tre livelli evidenzia comunque un generale bisogno di ampliamento di ore nell'area tecnologica, più evidente nella scuola elementare. Si tratta di un dato che rende, ad esempio, l'inserimento dell'informatica nella scuola elementare congruente con quanto previsto dalla riforma.

Le scuole tendono ad introdurre nuove discipline soprattutto per rispondere ai bisogni del territorio e rinnovare l'offerta formativa. Il legame fra le nuove discipline introdotte e l'indirizzo di studio è molto forte nelle secondarie superiori. Negli istituti tecnici e professionali in particolare, vengono inserite soltanto discipline strettamente connesse con l'indirizzo di studio; un inserimento che avviene a pieno titolo in quanto anche le nuove discipline ricevono generalmente una valutazione dal consiglio di classe. Nelle scuole medie e nelle scuole elementari invece le nuove discipline inserite non sono nella maggioranza dei casi soggette a valutazione.

Quando le scuole utilizzano il 15 per cento intervengono contemporaneamente anche sul calendario scolastico; un legame tra questi due elementi che appare molto forte, con percentuali superiori al 70 per cento per tutti i livelli scolastici.

6.4. Il tasso di femminilizzazione nella scuola.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella della femminilizzazione, termine con il quale si intende rilevare l'alta percentuale femminile tra i docenti di ogni ordine e grado.

Il mondo della scuola è popolato prevalentemente da donne, anche se la loro presenza si distribuisce diversamente tra le varie tipologie di personale.

Tasso di femminilizzazione del personale

Regione	Docenti con contratto a tempo indeterminato					Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato			Dirigenti scolastici	
	Scuola dell'infanzia	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Personale educativo	III livello	IV livello	V livello	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
PIEMONTE	99,65	95,93	77,48	60,37	23,42	79,19	74,9	77,33	52,56	38,15
LOMBARDIA	99,37	95,86	77,23	60,48	24,04	78,4	73,91	76,07	49,39	29,66
LIGURIA	99,44	95,75	77,77	62,83	2,63	75,44	72,61	79,45	48,91	27,14
VENETO	99,69	95,37	73,39	54,84	36,06	71,99	70,68	71,52	43,54	27,09
FRIULI VENEZIA GIULIA	99,86	94,08	74,49	56,36	49,18	78,63	66,05	76,06	45,63	18,52
EMILIA ROMAGNA	99,26	95,69	77,89	62,07	2,63	81,16	74,27	84,31	50,97	31,65
TOSCANA	99,37	96	76,7	60,1	19,39	79,17	70,89	74,56	51,75	26,67
UMBRIA	99,64	96,84	77,3	62,33	21,67	74,16	68,36	70,06	55,67	16,98
MARCHE	99,74	95,57	73,11	56,52	4,84	71,19	63,6	70,15	47,33	22,89
LAZIO	99,71	96,56	78,59	63,88	16	64,35	67,35	64,36	56,07	30,8
ABRUZZO	99,92	95,96	74,98	57,81	16,67	63,91	60,3	60,44	51,5	21,79
MOLISE	99,83	95,19	71,22	55,86	23,08	59,78	59,95	60,44	46,15	14,81
CAMPANIA	99,51	95	73,42	58,31	10,94	41,8	47,82	42,33	41,32	20,17
PUGLIA	99,62	94,54	72,71	54,87	10,58	38,98	49,67	46,53	38,38	16,33
BASILICATA	99,43	91,91	70,92	52,54	8,62	56,99	50,29	48,31	32,38	25,53
CALABRIA	99,6	93,18	72,59	56,83	6,29	38,02	38,74	36,1	37,73	14,63
SICILIA	99,42	94,82	73,34	57,8	29,5	39,46	51,29	48,98	48,32	19,01
SARDEGNA	99,49	93,92	75,35	57,96	16,38	65,29	65,58	66,67	31,53	21,84

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003.

Area geografica	Docenti con contratto a tempo indeterminato					Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato*			Dirigenti scolastici	
	Scuola dell'infanzia	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado*	Personale educativo	III livello	IV livello	V livello	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
NORD OVEST	99,47	95,87	77,36	60,69	20,55	78,29	74,07	76,83	50,32	31,93
NORD EST	99,54	95,33	75,17	57,88	31,01	76,34	71,39	76,73	46,48	27,71
CENTRO	99,61	96,28	77,22	61,66	16,43	71,06	67,85	68,56	53,6	27,29
SUD	99,59	94,52	73,05	56,73	11,02	43,47	48,1	44,58	40,37	18,39
ISOLE	99,44	94,62	73,8	57,84	23,53	46,54	55,03	53,6	45,31	19,68
Totale nazionale	**99,54**	**95,3**	**75,09**	**58,85**	**18,75**	**60,97**	**61,77**	**61,86**	**46,38**	**24,43**

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Mentre è molto elevata nel corpo docente (circa 82 per cento), si riduce al 61 per cento nel personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, al 35 per cento tra i dirigenti scolastici e al 19 per cento nel personale educativo. Inoltre è possibile constatare forti differenze anche tra gli ordini scuola. Infatti, mentre nella scuola primaria quasi la totalità dei docenti è donna (oltre il 99 per cento nella scuola dell'infanzia e il 95 per cento in quella elementare), in quella secondaria la percentuale scende al 75 per cento nel I grado e al 58 per cento nel II grado. Analogo il discorso per i dirigenti scolastici: mentre sono donne il 46 per cento dei direttori didattici e dei capi degli istituti comprensivi, la stessa percentuale per i capi degli istituti di II grado è del 24 per cento.

Il tasso di femminilizzazione si presenta pressoché stabile nel 2003 rispetto al 2002, avendo raggiunto livelli ragguardevoli, oltre che nella scuola dell'infanzia dove ha raggiunto livelli massimi (99,54 per cento): nella scuola elementare il 95,3 per cento, nella scuola secondaria di primo grado dal il 75,09 per cento, nella scuola secondaria di secondo grado il 58,85 per cento, nel personale educativo il 18,75 per cento, nei dirigenti scolastici della scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado il 46,38 per cento, nei dirigenti della scuola secondaria di secondo grado il 24,3 per cento.

7. Il percorso di attuazione.

7.1. Il processo di riforma.

Il processo di riforma del sistema scolastico, avviato negli anni scorsi, è proseguito soprattutto con interventi diretti all'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali delle strutture regionali e delle istituzioni scolastiche in funzione dell'esercizio dell'autonomia scolastica.

La difficile gestione del sistema regolamentare e soprattutto i ritardi nell'effettivo avvio dell'autonomia e delle nuove strutture decentrate sono state fortemente condizionate dalla precedente organizzazione centralizzata.

Alla riforma degli ordinamenti scolastici non si è ancora accompagnata una efficace azione diretta all'attivazione di organismi di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo in grado di supportare il monitoraggio del processo di attuazione dell'autonomia scolastica e la regolazione dei processi di incentivazione dei risultati conseguiti, in termini quantitativi e qualitativi, nella gestione della riforma.

In un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti alle istituzioni scolastiche vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

Nel processo di riforma del sistema dell'istruzione sono contenute disposizioni dirette ad incentivare l'ampliamento delle possibilità formative nei luoghi di lavoro e le possibilità di formazione esterna, nel processo di continua crescita diretto a sostenere gli aspetti formativi durante l'intero corso della vita.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

L'applicazione nel sistema scolastico a livello centrale e regionale delle disposizioni relative alle modifiche di incarico delle dirigenze in atto (spoil system) ha avuto riflessi sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, tenuto conto dei nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

7.2. La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica.

Nell'anno scolastico 2002-2003 la popolazione accolta nelle scuole statali è stata complessivamente di circa 7 milioni e 620 mila unità. Scuola elementare e istituti superiori, con circa 2,5 milioni di alunni ciascuno, rappresentano i settori più popolati, grazie soprattutto alla durata quinquennale dei corsi di studio.

Popolazione scolastica delle scuole statali – anno 2003

	materna	elementare	media	superiori	Totale
Alunni	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
%	*12,6%*	*33,0%*	*22,3%*	*32,1%*	*100,0%*

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

Il dato complessivo di popolazione di per sé non è indicativo di significative situazioni meritevoli di considerazione. Se viene rapportato, per ciascun ordine di scuola, alla presenza dell'offerta di servizio sul territorio e al dimensionamento delle classi organizzate nelle scuole, può consentire valutazioni più precise sull'organizzazione del servizio e sulle sue ricadute formative.[22]

22

Area geografica	Scuola materna		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	5.128	4.630	5.204
NORD EST	3.570	3.069	3.389
CENTRO	2.917	4.158	3.265
SUD	149	-492	1.823
ISOLE	-1.152	603	-683
Totale nazionale	**10.612**	**11.968**	**12.998**
Area geografica	Scuola elementare		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	3.277	1.562	4.086
NORD EST	4.057	2.939	6.536
CENTRO	2.040	-262	518
SUD	-15.814	-19.087	-11.339
ISOLE	-8.085	-9.996	-18.791
Totale nazionale	**-14.525**	**-24.844**	**-18.990**

Area geografica	Scuola secondaria di I grado		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	3.932	8.622	2.595
NORD EST	4.957	7.335	4.807
CENTRO	2.544	5.977	1.783
SUD	-6.227	-1.884	-4.563
ISOLE	-3.091	-126	-7.652
Totale nazionale	**2.115**	**19.924**	**-3.030**

Area geografica	Scuola secondaria di II grado		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	4.327	8.377	2.224
NORD EST	2.098	2.278	4.560

Per effetto della legge di innalzamento dell'obbligo scolastico (n. 9 del 1999) dall'anno 1999-2000 gli alunni licenziati dalla scuola media e con frequenza di soli otto anni di scuola, sono stati assoggettati ad un altro anno di obbligo, che ha comportato la frequenza almeno del primo anno di istituti superiori.

L'anno scolastico 2002-2003 è stato quindi il quarto anno di attuazione della nuova norma, il che ha consentito di rilevare l'andamento del nuovo regime normativo con riferimento all'anno 1998-99, ultimo del precedente ordinamento che prevedeva solamente otto anni di obbligo scolastico.

Nel 1998-99, anno che precede l'attuazione del nuovo obbligo scolastico, gli studenti degli istituti di istruzione secondaria erano stati in tutto 2.420.402 con la seguente distribuzione per anno di corso :

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 1998-99

Classi	Alunni	%
Prima	557.239	23,0%
Seconda	529.471	21,9%
Terza	492.906	20,4%
Quarta	448.727	18,5%
Quinta	392.059	16,2%
Totale	**2.420.402**	**100,0%**

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

Si può rilevare come la distribuzione degli alunni nei diversi anni di corso tenda gradualmente a diminuire, per effetto degli abbandoni e della dispersione scolastica, al punto che tra anno iniziale e anno finale vi è una differenza, in punti percentuali, di quasi 7 punti, equivalenti ad una diminuzione di oltre 165 mila studenti.

Dei 2.420.402 studenti, presenti alla vigilia del nuovo regime normativo di innalzamento dell'obbligo scolastico, il 35,9 per cento frequenta istituti di istruzione classica, scientifica o magistrale complessivamente considerati, il 39,8 per cento istituti tecnici, il 20,6 per cento istituti professionali e il restante 3,7 per cento istituti artistici.

CENTRO	644	2.967	3.281
SUD	9.287	12.595	1.456
ISOLE	4.990	12.932	9.751
Totale nazionale	**21.346**	**39.149**	**21.272**

Area geografica	Totale		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	16.664	23.191	14.109
NORD EST	14.682	15.621	19.292
CENTRO	8.145	12.840	8.847
SUD	-12.605	-8.868	-12.623
ISOLE	-7.338	3.413	-17.375
Totale nazionale	**19.548**	**46.197**	**12.250**

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

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 1998-99

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	189.032	217.467	128.122	22.618	557.239
Seconda	187.616	203.508	117.176	21.171	529.471
Terza	180.972	193.951	99.637	18.346	492.906
Quarta	169.118	181.140	82.008	16.461	448.727
Quinta	143.123	167.444	70.692	10.800	392.059
Totale	**869.861**	**963.510**	**497.635**	**89.396**	**2.420.402**
%	*35,9*	*39,8*	*20,6*	*3,7*	*100*

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

L'innalzamento dell'obbligo scolastico non rappresenta solamente un fenomeno di natura quantitativa, destinato ad incrementare i livelli ordinari di popolazione scolastica; può infatti rappresentare per migliaia di studenti, obbligati a proseguire gli studi, un'opzione particolare di scelta rispetto agli standard tradizionali in cui, pur con flessibilità annue, si riversano le iscrizioni e le frequenze dei corsi di istruzione secondaria.

Complessivamente la popolazione iscritta ai corsi di istruzione secondaria di II grado nei quattro anni di nuovo obbligo è aumentata. L'incremento è stato modesto (circa mille unità), ma è da considerare comunque buono, se si tiene conto del fatto che i corsi di studio della precedente fascia dell'obbligo registrano un calo costante annuo di iscrizioni.

In particolare nel primo anno di corso gli studenti iscritti nel 2002-03 sono risultati aumentati di circa 60 mila unità rispetto all'anno che ha preceduto l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo.

Studenti istituti istruzione sec. II grado A.S. 2002-03

Classi	Alunni	%
Prima	617.309	25,3%
Seconda	510.337	20,9%
Terza	481.129	19,7%
Quarta	439.826	18,0%
Quinta	393.974	16,1%
Totale	**2.442.575**	**100,0%**

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

Con riferimento alle singole tipologie di istituto, l'istruzione classica, scientifica e magistrale ha fatto registrare nei primi quattro anni di corso una situazione di maggior mantenimento (prosieguo degli istituti dopo il primo anno) con una variazione percentuale di un punto rispetto al 1998-99, passando dal 63,8 per cento di studenti dei primi tre anni di corso rispetto al totale complessivo dei cinque anni di corso, al 65,9 per cento.

I tecnici hanno anch'essi fatto registrare una situazione di consistente mantenimento (dal 69,3 per cento al 71 per cento); lieve mantenimento negli artistici (dal 65,3 per cento al 65,9 per cento); leggera flessione nei professionali (dal 69,5 per cento al 68,7 per cento).

Può essere interessante rilevare come la nuova leva di studenti obbligata alla frequenza scolastica si è distribuita nei vari tipi di istituto secondario.

Poiché queste nuove leve possono essere presenti, oltre che nelle prime classi, anche nei successivi due anni di corso, si possono mettere a confronto le quote percentuali di presenza degli studenti iscritti ai primi tre anni del 1998-99 e del 2002-03.

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 2002-03

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	214.664	223.876	153.024	25.745	617.309
Seconda	182.776	186.679	119.906	20.976	510.337
Terza	168.961	184.956	108.758	18.454	481.129
Quarta	161.187	167.459	93.467	17.713	439.826
Quinta	153.664	155.134	73.047	12.129	393.974
Totale	**881.252**	**918.104**	**548.202**	**95.017**	**2.442.575**
%	*36,1*	*37,6*	*22,4*	*3,9*	*100,0*

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

Complessivamente la popolazione scolastica dei primi tre anni di corso nel 1998-99 rappresentava il 65,3 per cento del totale complessivo di studenti della secondaria di secondo grado; nel 2002-03 ha costituito il 65,9 per cento del totale.

La variazione percentuale intervenuta nel periodo considerato è stata poco significativa (+ 0,6 per cento) e consente quindi di valutare più attendibilmente le variazioni delle scelte operate verso i vari tipi di istituto.

Sono stati i licei classici, scientifici e magistrali ad avere il maggior incremento delle nuove leve scolastiche soggette all'obbligo; infatti, nel 2002-2003 hanno accolto il 35,2 per cento del totale degli studenti iscritti ai primi tre anni di corso di tutti i tipi di istituto, con un evidente recupero rispetto alla flessione registrata nei precedenti esercizi.

Lieve aumento anche per gli istituti professionali e leggera flessione per gli istituti tecnici.

A.S.	Classica, scientifica, magistrale	Tecnica	Professionale	Artistica	Totale
1998-99	35,3%	38,9%	21,8%	3,9%	100%
2002- 03	36,1%	37,6%	22,4%	3,9%	100%
Variazione	*+ 0,8%*	*- 1,3%*	*+ 0,6%*	-	

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

Si può trarre questa sintetica conclusione circa l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo: i nuovi studenti obbligati hanno preferito scegliere soprattutto gli istituti della classica, scientifica e magistrale che ha denotato una maggiore capacità di mantenimento nel prosieguo degli studi, rispetto agli istituti professionali e tecnici che hanno avuto all'interno una modesta capacità di continuazione agli studi.

7.3. Gli istituti comprensivi.

Meritano particolare attenzione gli istituti comprensivi, che costituiscono in una unica organizzazione diversi ordini di scuola, originariamente previsti per corrispondere a particolari esigenze del territorio (legge sulle comunità montane), poi ampliati nell'applicazione a seguito delle disposizioni previste nella legge n. 662 del 1996, e adottati infine come modello funzionale alla riforma del sistema scolastico per il 1° ciclo, anche in relazione ad esigenze di flessibilità organizzativa e di un proficuo impiego di risorse professionali.

In occasione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche in vista del passaggio all'autonomia (art. 21 delle legge 58 del 1997), l'opzione dei comprensivi ha trovato ampia accoglienza anche per i centri urbani e le grandi città.

Sul territorio nazionale hanno attualmente una presenza difforme, se pur ampiamente diffusa (35 per cento di media) con punte significative come nel Molise dove raggiunge e supera il 70 per cento.

In sette regioni su diciotto (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Basilicata e Sicilia) più della metà delle istituzioni scolastiche del 1° ciclo è costituita da istituti comprensivi.

Per contro, vi sono regioni che hanno adottato la formula in condizioni minime, come, ad esempio, la Liguria (21,8 per cento) e la Puglia (23,9 per cento).

Tali diversi modelli organizzativi sono destinati a contribuire, nella prospettiva dell'attuazione della riforma, in modo differenziato agli obiettivi dell'innovazione in ragione della diversa distribuzione dei comprensivi sul territorio.

Istituzioni scolastiche del 1° ciclo di istruzione – anno 2003

Regione	Circoli didattici	Scuole medie	Istituti comprensivi	Totale istituzioni 1° ciclo	% istituti. comprensivi.
PIEMONTE	189	101	196	486	40,3%
LOMBARDIA	284	146	506	936	54,1%
LIGURIA	78	51	36	165	21,8%
VENETO	159	91	262	512	51,2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	45	33	62	140	44,3%
EMILIA ROMAGNA	121	68	193	382	50,5%
TOSCANA	123	67	178	368	48,4%
UMBRIA	46	31	42	119	35,3%
MARCHE	45	14	126	185	68,1%
LAZIO	263	145	239	647	36,9%
ABRUZZO	78	48	79	205	38,5%
MOLISE	14	4	44	62	71,0%
CAMPANIA	406	272	329	1007	32,7%
PUGLIA	279	218	156	653	23,9%
BASILICATA	34	17	76	127	59,8%
CALABRIA	137	100	194	431	45,0%
SICILIA	298	121	448	867	51,7%
SARDEGNA	92	68	134	294	45,6%
Italia	**2.691**	**1.595**	**3.300**	**7.586**	**43,5%**

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

La legge n. 30 del 2000, di riforma dei cicli, prevedeva, prima del dimensionamento delle istituzioni, una strutturazione in verticale delle istituzioni quale condizione preparatoria della riforma.

L'accorpamento in un unico istituto comprensivo non corrisponde al modello di scuola unitaria, in quanto mantiene separati gli ordinamenti delle scuole accorpate, ma può rappresentare una condizione organizzativa funzionale alla predetta riforma.

La risposta fornita con le procedure di dimensionamento è stata positiva, corrispondendo quindi ai criteri indotti dalla legge sui cicli scolastici.

La situazione assestata al 2002-03 registra l'esistenza di 3.300 istituti comprensivi (3.283 nel 2001- 2002) sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le situazioni regionali la Lombardia ha il maggior numero di istituti comprensivi (506), seguita dalla Sicilia (448) e dalla

Campania (329). In termini percentuali, la maggiore concentrazione di istituti comprensivi di fronte al totale delle istituzioni del primo ciclo si è avuta in Molise (71 per cento), seguita dalle Marche (68,1 per cento) e dalla Basilicata (59,8 per cento), verosimilmente in ragione del ridotto numero di istituzioni esistenti.

La scelta operata dalle Regioni e dalle Conferenze dei Comuni determina indubbiamente per le istituzioni scolastiche una situazione di maggior complessità organizzativa che, in considerazione della sopravvenuta condizione autonomistica, può tuttavia rappresentare una potenzialità di ampliamento e di arricchimento dell'offerta formativa pur nella oggettiva difficoltà di gestione.

7.4. La riforma dell'Amministrazione.

L'accorpamento dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, previsto nel processo di riforma di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999, non aveva ancora trovato piena attuazione[23] e l'assetto organizzativo era rimasto sostanzialmente immutato[24], con negativi riflessi sull'assestamento dell'Amministrazione centrale destinata a svolgere funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema, secondo i principi del federalismo solidale.

L'applicazione del regolamento di organizzazione, approvato con il DPR. n. 347 del 2000 (il primo ad essere emanato nel quadro del d.lgs. n. 300 del 1999, in base all'art .75 del medesimo e con l'espressa indicazione di riformare il sistema amministrativo scolastico nel più ampio contesto del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) ha rivelato momenti di forte criticità.

La costituzione dei nuovi Uffici scolastici regionali, di livello dirigenziale di prima fascia, è avvenuta senza che venisse rispettato il procedimento indicato nello stesso d.lgs. n. 300 del 1999, che attribuisce al dirigente il potere di emanare, autonomamente, provvedimenti di organizzazione dell'ufficio al quale è preposto, solo in seguito all'emanazione di un provvedimento del Ministro "non avente valore regolamentare".

In concreto, è stato adottato un atto, non previsto dal regolamento di organizzazione (denominato "linee-guida"), ed avente caratteristiche paritetiche, in quanto concordato con le rappresentanze di categoria, le regioni e gli enti locali, con effetti cogenti per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali.

I risultati sono stati alquanto eterogenei, sia per la distinzione in aree che doveva avere una valenza funzionale, sia per quella in uffici di livello dirigenziale di seconda fascia.

I centri di servizio amministrativo, ex provveditorati agli studi, hanno pressoché subito perduto la struttura snella prevista nel medesimo regolamento per divenire, con decreto Ministeriale del 21 dicembre 2001 di modifica del regolamento di organizzazione, uffici diretti da dirigenti di seconda fascia e di consistente peso. Su tale scelta hanno influito la presenza di un numero consistente di dirigenti, soprattutto presso gli ex-provveditorati agli studi e l'avvertita esigenza, in particolare per i docenti e gli enti locali, di disporre di uffici al livello provinciale.

Il regolamento sul nuovo assetto organizzativo del Ministero è stato approvato con DPR 11 agosto 2003, n. 319, ed ha previsto l'articolazione in tre dipartimenti, per la programmazione e la gestione del bilancio e delle risorse umane, per l'istruzione e per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Nel regolamento è prevista l'emanazione da parte del Ministro di "linee-guida" dirette a

---

[23] L'attuale separazione dei due tronconi dell'amministrazione dell'istruzione e dell'università è dimostrata dalla sussistenza di due separati uffici centrali di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei previsti compiti di riscontro e di controllo.

[24] L'attuale organizzazione del Ministero è quella prevista nel DPR 6 novembre 2000 n. 347.

recuperare l'uniformità organizzativa degli uffici scolastici regionali[25].

A decorrere dal 1 giugno 2004 l'organizzazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero è stata disciplinata con decreto del 28 aprile 2004 che ha previsto una individuazione di funzioni nei tre dipartimenti.

7.5. Il sistema informativo.

7.5.1. La situazione del nuovo contratto per la gestione del sistema informativo.

Il sistema informativo istruzione è gestito con contratti di outosourcing "completo" (che riguardano cioè tutti i servizi afferenti al sistema stesso: gestione CED, assistenza agli utenti , manutenzione e realizzazione del software, consulenza, formazione ecc.), stipulati con società specializzate nel settore dell'information technology.

Nel marzo 2002, in vista della scadenza del precedente contratto di outsourcing, stipulato nel dicembre 2001 con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited[26], il Ministero ha bandito una gara europea – procedura ristretta di appalto concorso, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa – per l'attribuzione di un contratto quinquennale finalizzato alla gestione e reingegnerizzazione del predetto sistema informativo[27].

E' stato prorogato il contratto concernente la gestione del monitoraggio del sistema informativo, al fine di consentire l'elaborazione della relazione finale, e comunque entro tre mesi dalla data di scadenza (31 dicembre 2002) del contratto del gestore del sistema medesimo; per la verifica dei risultati conseguiti dal gestore nella fornitura e nell'erogazione dei servizi stessi è stato previsto l'affidamento ad apposita struttura costituita da funzionari del Ministero ed esperti esterni.

La gara si è conclusa nel febbraio del 2003 con l'aggiudicazione e la stipula del nuovo contratto con un raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla società IBM, che il 1° ottobre 2003 è subentrato a tutti gli effetti nella gestione del sistema informativo.

---

[25] Dalle risultanze della citata indagine svolta dalla Corte sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica sono emersi una serie di elementi che vanno dal *disallineamento* tra anno scolastico ed esercizio finanziario all'ancora carente definizione del *budget d'Istituto* che dovrebbe corrispondere alla *dotazione ordinaria*, dall'indicazione di "progetti-pilota" con assegnazione di risorse vincolate, all'effettiva disponibilità dei Fondi per il potenziamento dell'offerta formativa non prima del settembre dell'esercizio finanziario, circostanza, ulteriormente appesantita dalle limitazioni ai flussi di cassa (Circolare 93/99) e dalla vischiosità delle procedure di trasferimento dei Fondi alle Istituzioni scolastiche, per l'*imbuto* rappresentato dai centri di servizio amministrativo, determinando il fenomeno, più volte sottolineato dalla Corte, della "programmazione invertita", una programmazione effettuata in carenza di risorse certe.

In tale contesto, va sottolineata la ridotta progettualità dell'amministrazione e la scarsità di valutazioni sull'andamento dei programmi annuali e dei "POF"-piani dell'offerta formativa.

In un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

E' difficile quindi intraprendere un circuito *virtuoso*, come, per altro verso, la capacità di intercettare finanziamenti da parte di Enti e privati non deve costituire una penalizzazione in termini di diminuzione del finanziamento statale ma un ulteriore apporto per nuova progettualità.

L'altra faccia della medaglia è costituita da progetti di scarso rilievo o non completati e dall'utilizzazione per la formazione dei docenti o per l'acquisizione di risorse strutturali e comunque strumentali delle risorse destinate al potenziamento dell'offerta formativa.

[26] Il raggruppamento temporaneo di imprese è costituito dall'Electronic Data Systems Limited, dall'EDS Electronics Data Systems Italia SpA e dalle Ferrovie dello Stato SpA.

[27] L' importo a base d'asta indicato nel bando era di 339.789.715,00 di euro con previsione di realizzazione di servizi ulteriori, purchè appartenenti alla stessa tipologia di quelli disciplinati dal contratto, fino ad un massimo di 387.342.674 di euro.

All'aggiudicazione della gara è seguito un contenzioso[28], nell'ambito del quale sono state emanate dal Consiglio di Stato due sentenze di annullamento dell'aggiudicazione stessa.

E'in corso un procedimento istruttorio, il cui termine è fissato al 30 giugno 2004, finalizzato all' annullamento del contratto in un contesto, di tempi e modalità, che garantiscano comunque la continuità di esercizio di un servizio come il sistema informativo, essenziale per il buon andamento del sistema scolastico italiano e del sistema amministrativo-contabile del Ministero, specialmente per la gestione dei processi amministrativi legati al corretto svolgimento degli esami di Stato e alle procedure di avvio dell'anno scolastico 2004-2005.

Il sistema informativo dell'istruzione è stato gestito dal 1 ottobre 1997 al 30 settembre 2001 tramite un contratto di outsourcing con un RTI guidato dalla società EDS, attribuito a fronte di una gara europea di appalto concorso, con una spesa di lire 157,6 miliardi.

Alla scadenza del predetto contratto l'amministrazione, che ancora non aveva completato le attività necessarie per bandire la nuova gara d'appalto, ha stipulato un contratto a trattativa privata con lo stesso RTI della durata di 15 mesi (fino al 31 dicembre 2002), con una spesa di 90,8 milioni per la prosecuzione delle sole attività indispensabili al funzionamento del sistema informativo, contratto successivamente prorogato, inizialmente per tre mesi e successivamente per altri 6, fino al 30 settembre 2003 per consentire il completamento delle operazioni di gara ed il subentro del nuovo gestore, con una spesa di 26, 1 milioni.

L'amministrazione, anche sulla base di parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha stipulato il contratto con la RTI IBM per l'inizio delle attività di "trasferimento delle competenze" dal precedente gestore, società EDS, al 15 luglio 2004 [29] e fissata al 1 ottobre 2004 la data di decorrenza del contratto stesso, in coincidenza della scadenza dell'ultima proroga con la società EDS.

Il 14 luglio 2003 il TAR ha respinto uno dei due ricorsi (quello presentato da EDA), ed aveva fissato al 6 ottobre 2004 la discussione del merito del ricorso presentato dal RTI IBM. Il 15 luglio 2003 sono iniziate comunque le attività di trasferimento delle competenze sulla gestione del sistema, che si sono concluse il 30 settembre 2003. Il contratto con il RTI IBM è stato approvato il 19 settembre 2003 e successivamente inviato (23 ottobre) per l'esame ai competenti organi di controllo per attendere la pronuncia del Consiglio di Stato sulla istanza cautelare, avvenuta il 21 ottobre.

Il TAR del Lazio l'8 ottobre 2004, a soli 8 giorni dal subentro del RTI IBM, ha accolto il ricorso presentato dal RTI EDS annullando l'aggiudicazione.[30] A seguito di tale annullamento il Ministero, oltre a presentare ricorso al Consiglio di Stato[31] chiedendo, ed ottenendo, la sospensione cautelare all'esecuzione della sentenza del TAR ed a ritirare l'atto di approvazione del contratto dalla Corte in attesa dell'esito del contenzioso, ha limitato l'avvio di applicazione

---

[28] Al bando di gara hanno risposto, per la fase di prequalifica, 7 società o RTI, delle quali 5 sono state ammesse alle fasi successive. Sono state presentate 3 offerte da RTI con mandataria la società IBM Italia S.p.a,, da RTI con mandataria la società EDS Italia S.p.A. e da Società Enterprise Ericsson , attualmente Enterprise Digital Architect S.p.A.. E' risultata aggiudicataria la RTI IBM (del quale fanno parte anche le società Finsiel, Engineering, Metropolis, Pirelli RE) e mentre erano in corso ricerche per possibili migliorie e necessarie attualizzazioni di quanto previsto in sede di capitolato sono stati avanzati ricorsi al TAR del Lazio.

[29] Attività per le quali è esplicitamente previsto nessun onere a carico dell'amministrazione e durante le quali la responsabilità della gestione del sistema è in capo ad EDS.

[30] Il TAR del Lazio ha accolto il ricorso del RTI EDS, con esclusione del RTI IBM dalla gara, per quanto riguarda la mancanza di un certificato ISO9000, di specifica corrispondenza tra le attività previste dallo statuto societario ed i servizi oggetto di gara per la società Metropolis del RTI.

[31] Il Consiglio di Stato il 29 gennaio 2004 ha respinto il ricorso presentato dal RTI IBM e dal Ministero ed ha accolto il ricorso presentato dalla società EDA, sentenza sospesa a seguito di istanza del Ministero fino alla pubblicazione delle motivazioni avvenuta il 31 marzo 2004. Il ricorso di EDA è stato accolto per quanto riguarda la carenza di motivazioni atte a consentire di ripercorrere l'iter della formazione della decisione di maggioranza (attraverso l'indicazione delle proposte messe ai voti o di chi proponeva cosa e perché): in sostanza il Consiglio di Stato ha censurato la laconicità nella verbalizzazione che non dà trasparenza alle motivazioni sulle valutazioni espresse.

del contratto annullato alle attività strettamente necessarie al funzionamento del sistema informativo dell'istruzione.

Il Ministero, anche a seguito di parere espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha avviato un procedimento istruttorio, il cui termine è stato fissato al 30 giugno 2004, prima di procedere all'annullamento dell'attuale contratto e la sostituzione del gestore del sistema informativo, ed il riconoscimento di debito nei confronti del RTI IBM per le attività svolte dal 1 ottobre 2003.

Attualmente, quindi il sistema informativo istruzione, già obsoleto, è gestito con contratti a carattere transitorio che si limitano ad effettuare le operazioni strettamente indispensabili, senza i necessari interventi di ri-progettazione di ampio respiro e soprattutto di stabilità gestionale.

Dalla vicenda contrattuale sopra descritta, oltre a profili negativi in termini di oneri finanziari aggiuntivi, ha negativamente inciso sull'ordinata gestione del sistema informativo ed ha determinato una preoccupante situazione di precarietà, con la mancanza di un gestore "certo" in grado di garantire la realizzazione per il periodo 2004- 2006 dei previsti progetti formativi, informatici e didattici di significativa rilevanza per il sistema scolastico.

La descritta vicenda contrattuale, che ha provocato disfunzioni procedurali di grosso rilievo, dimostra una inadeguatezza progettuale e nella direzione strategica del sistema informativo dell'istruzione; tutto ciò si riflette negativamente sull'organizzazione del predetto sistema impegnato nello sviluppo di progetti di significativa rilevanza.

7.5.2. I progetti realizzati nel biennio 2002-2003.

Nel corso del biennio 2002- 2003 sono stati realizzati progetti formativi, informatici e didattici.

I progetti formativi hanno riguardato, in particolare:

1) Progettazione, erogazione e monitoraggio dei corsi ForTIC per l'alfabetizzazione informatica di 196.000 docenti e ATA di ogni ordine e grado, tramite metodologie di e-learning di tipo blended; tali corsi, suddivisi in tre livelli (A, di base con la possibilita' di conseguire la patente europea del computer ECDL, B, orientato alla progettazione da parte del docente di applicativi multimediali e C, evoluto, per consentire la gestione di reti scolastiche), iniziati a gennaio 2003 e sono tuttora in corso. Per essi e' stata attivata una collaborazione con l'INDIRE per la progettazione e con l'INVALSI per il monitoraggio. Sulla base di tale iniziativa è stata data la possibilità a dipendenti pubblici e privati di fruire dei moduli formativi e della piattaforma tecnologica.
2) Erogazione di corsi di formazione di base, sempre con modalita' e-learning, per 62.000 docenti neoassunti, con una piattaforma formativa realizzata da INDIRE; tali corsi sono stati erogati dal gennaio 2002 a giugno 2003 e hanno riguardato le metodologie didattiche.
3) Erogazione di corsi di formazione per personale amministrativo, tramite la piattaforma TRAMPI, sviluppata dal SAIIT con la collaborazione del Gestore del sistema informativo; tali corsi hanno consentito la formazione di circa 60.000 unita' di personale ATA presenti nelle scuole, nei CSA e nelle Direzioni Regionali sull'utilizzo delle procedure informatiche accessibili sugli applicativi SISSI e SIMPI.

I progetti informatici hanno riguardato:

1) Realizzazione della procedura per le iscrizioni on-line degli alunni di ogni ordine e grado, tramite accesso sul sito Internet del Ministero; tale procedura (entrata in produzione nel mese di dicembre 2002 e' stata attiva fino alla fine di gennaio 2003) aveva lo scopo di semplificare l'iscrizione degli alunni, snellendo il rapporto famiglia-

scuola e consentendo l'iscrizione da casa del proprio figlio, tramite una semplice connessione ad Internet. Tale procedura ha consentito l'iscrizione on-line di circa 250.000 alunni, è prevista la successiva riproposizione con iscrizione degli alunni alle scuole elementari anticipando l'iscrizione dei nati da gennaio a marzo 1998.

2) Attivazione della procedura per l'inserimento delle domande di supplenza per i docenti non di ruolo tramite il portale del Ministero, in ambiente Internet; tale procedura, che e' stata utilizzata da oltre 50.000 docenti nel periodo aprile-maggio 2003, ha permesso l'inserimento delle domande di supplenza (comprensive della scelta di un massimo di 30 preferenze di scuole nelle quali effettuare il servizio), con controllo automatico dei dati inseriti, e risparmi di spesa in termini di personale addetto nel CSA all'inserimento dei dati dei moduli cartacei delle domande di supplenza (circa 400.000 domande l'anno).
3) Cablaggio a larga banda degli istituti principali delle scuole italiane, utilizzando le convenzioni CONSIP; tale progetto ha consentito di sostituire le obsolete linee ISDN, presenti dal 1997 nelle scuole italiane con le piu' efficienti (e meno costose) linee ADSL. Tale operazione ha permesso inoltre la fruizione di posti di lavoro nelle segreterie delle scuole (a discrezione del Dirigente Scolastico) al posto delle due stazioni di lavoro che erano comprese nella fornitura ISDN e inoltre ha messo a disposizione delle scuole capacita' trasmissiva utilizzabile anche per i laboratori di informatica.
4) Diffusione della posta elettronica per i docenti e i dirigenti scolastici.
5) Utilizzo del mandato informatico per le procedure di contabilita' generale e di contabilita' speciale, con conseguente aumento di efficienza nel pagamento dei fornitori e nella diminuzione dei tempi di lavorazione dei mandati di pagamento.
6) Diffusione del protocollo informatico, secondo norme AIPA, in alcuni uffici pilota dell'Amministrazione Centrale, come l'ufficio di Gabinetto del Ministro, l'Ufficio Legislativo e il Servizio Innovazione Automazione Informatica e Innovazione Tecnologica.
7) Applicazione per il pagamento del contributo per le famiglie che hanno figli iscritti alle scuole paritarie.[32]

I progetti didattici hanno riguardato:

1) Realizzazione della banca dati SD2 per il censimento del software didattico commercializzato nelle scuole italiane.[33]
2) Realizzazione della banca dati e-didateca per il censimento del software didattico prodotto dalle scuole.[34]

---

[32] Tale sistema ha iniziato ad operare nel mese di ottobre 2003 e' tuttora operativo e consiste in una procedura accessibile su Internet con la quale le scuole paritarie inseriscono, previa autenticazione con userid e password i dati dei propri studenti. Sulla base di questi dati sono state inviate dal Ministro, nel corso del mese di novembre 2003, circa 110.000 lettere ad altrettante famiglie che hanno figli iscritti alle scuole paritarie, per la rilevazione dei dati del minore iscritto alla scuola paritaria ed indicazioni utili al pagamento del contributo. Tali informazioni vengono poi inserite dalle scuole sulla procedura Intranet, in modo da poter procedere in modo del tutto automatico al pagamento del contributo tramite bonifico bancario o tramite assegno postale o bonifico domiciliato presso ufficio postale.

[33] Tale banca dati e' gestita e mantenuta dall'Istituto di Tecnologie Didattiche del CNR di Genova, e censisce ad oggi circa 5.000 prodotti, per ognuno dei quali e' presente una descrizione, una scheda prodotto, una scheda del fornitore, e le recensioni delle scuole che hanno gia' avuto esperienze didattiche con tale prodotto. Tale banca dati e' accessibile via Internet da parte di tutte le scuole senza alcun onere.

[34] Tale banca dati e' gestita e mantenuta dalla struttura informatica dell'ITC Pascal di Roma, ed archivia al momento circa 3.000 prodotti realizzati dalle scuole, con particolare riguardo al software a sorgente aperto (Opensource), per il quale il Ministero per l'Innovazione e Tecnologie ha realizzato recentemente le Linee Guida per l'utilizzo. L'accesso a tale banca dati e la fruizione di tali prodotti sono assolutamente gratuiti per le scuole di ogni ordine e grado.

3) Realizzazione e diffusione del programma il Divertinglese, in collaborazione con RAI Educational ed è diretto a consentire l'insegnamento ai bambini delle scuole elementari della lingua inglese tramite programmi didattici facili e divertenti. [35]
4) Realizzazione e diffusione del programma il DivertiPC, in collaborazione con RAI Educational; tale trasmissione consente l'insegnamento ai bambini delle scuole elementari delle nozioni elementari dell'informatica.[36]

Elemento portante del nuovo sistema informativo del Dipartimento dell'Istruzione (SIDI) e del successo della stessa riforma sono le banche dati, disponibili a livello regionale e centrale.

Altri progetti, previsti per il periodo 2004-2006, riguardano i seguenti aspetti:

1) Connessione con collegamenti Voice-over-IP per tutti gli uffici del Ministero.
2) Cablaggio a larga banda di tutti gli istituti scolastici, estendendo i collegamenti esistenti (che coprono alla fine del 2003 il 60 per cento degli Istituti Principali) non solo a tutti gli Istituti Principali, ma anche agli Istituti Secondari (circa 30.000 plessi).
3) Diffusione di apparati di ricezione satellitare in tutti gli Istituti Principali, per consentire la diffusione gratuita di trasmissioni satellitari realizzate da produttori di tipo "Educational".
4) Domande di supplenza on-line con firma elettronica, in base ad un'apposita convenzione tra il Ministero e le Poste Italiane per il completamento della procedura per l'invio via Internet delle domande di supplenza con un sistema di firma elettronica, realizzato da Poste Italiane, che prevede l'acquisto di una firma elettronica "monouso" presso un ufficio postale e l'utilizzo di tale firma per inviare la domanda di supplenza al sistema informativo del Ministero.
5) Distribuzione ai dipendenti di personal computer portatili, prevista nell'articolo 20 della legge finanziaria per il 2004.
6) Integrazione informatica delle biblioteche scolastiche nel sistema bibliotecario nazionale (SBN).
7) Connessione in videoconferenza delle sezioni pediatriche degli ospedali con le scuole.
8) Diffusione del protocollo informatico a tutti gli uffici del Ministero.
9) Integrazione del sistema informatico del dipartimento dell'istruzione con quello del dipartimento dell'universita' e della ricerca. Tale realizzazione, resa possibile dal nuovo regolamento di unificazione degli ex Ministeri della pubblica istruzione e dell'universita' e della ricerca scientifica in un unico Ministero, è diretta ad una unificazione delle principali banche dati disponibili in modo da seguire la carriera scolastica di ogni singolo studente, riducendo in tal modo fenomeni di dispersione scolastica e di abbandono degli studi.
10) Connessione in videoconferenza delle carceri minorili con le scuole, gia' attivata per alcuni Istituti di rieducazione italiani; consiste in una serie di collegamenti in videoconferenza fra le sezioni scolastiche delle carceri e i corrispondenti istituti professionali delle localita' vicine in modo da consentire la fruizione a distanza di un corso professionale, finalizzato al raggiungimento di un titolo di studio, nel corso del periodo di detenzione del minore.

---

[35] Le trasmissioni televisive sono inoltre coordinate con un ampio materiale didattico disponibile sui siti Internet del Ministero in modo da offrire al docente i tracciati delle lezioni in anticipo, per consentire di preparare la lezione in modo interattivo e attraente.

[36] Le trasmissioni televisive sono inoltre coordinate con un sito Internet sul quale sono presenti giochi didattici, applicativi multimediali e diverso materiale didattico con i quali lo studente si puo' intrattenere per approfondire lo studio dell'informatica.

7.6. L'edilizia scolastica.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

La legge 11 gennaio 1996 n. 23 (legge quadro sull'edilizia scolastica) ha previsto, al fine di consentire una adeguata programmazione ed un miglioramento generalizzato dell'edilizia scolastica in ambito nazionale, finanziamenti statali alle Regioni, con ripartizione tra i competenti enti locali sulla base degli indirizzi indicati nei provvedimenti di riparto.

I finanziamenti, attivati con una procedura che vede la partecipazione della Conferenza Stato- Regioni, sono erogati sotto forma di mutui accendibili presso la Cassa Depositi e Prestiti, con totale ammortamento a carico dello Stato, e sono attribuiti secondo piani triennali di programmazione regionale articolati in piani annuali attuativi.

Nella legge finanziaria per il 2003 sono stati previsti impegni quindicennali di 10 milioni di euro dal 2003 e di circa 31 milioni di euro dal 2004.

A partire dal 1996 sono stati assegnati alle Regioni complessivi 2.964 miliardi di lire principalmente destinati all'adeguamento ed alla messa a norma degli edifici scolastici, oltre che da destinare ad aule e palestre, a completamenti funzionali, ad eliminare i doppi turni e per fronteggiare i fitti onerosi.

Altri finanziamenti, per complessivi 5.700 miliardi di lire, sono conseguiti all'attivazione di leggi speciali per fronteggiare esigenze straordinarie connesse a fatti contingenti:

- lire 4 mila miliardi, ai sensi della legge n. 488 del 1986, destinati all'eliminazione dei doppi turni;
- lire 1.500 miliardi, ai sensi della legge n. 430 del 1991, di prosecuzione del precedente finanziamento;
- lire 200 miliardi destinati alle aree depresse del Meridione, previsti dalla legge n. 431 del 1996.

I criteri per la ripartizione dei finanziamenti attribuiti alle Regioni si fondano sui seguenti indicatori:

1. affollamento delle strutture scolastiche;
2. precarietà degli edifici e degli impianti;
3. carenza di palestre ed impianti sportivi;
4. organizzazione del territorio;
5. entità delle locazioni onerose degli immobili adibiti all'uso scolastico e del patrimonio storico

Nel terzo triennio (2003-2005) di applicazione della legge n. 23 del 1996 sono state assegnate alle Regioni, in due annualità, 461.516.248 di euro, secondo la seguente ripartizione:

Regioni	Prima annualità	Seconda annualità	Totale
Abruzzo	3.613.208	10.864.907	14.478.115
Basilicata	1.741.899	5.256.324	6.998.223
Calabria	7.551.365	23.854.702	31.406.067
Campania	11.459.394	37.685.968	49.145.362
Emilia R.	7.106.972	20.842.228	27.949.200
Friuli V.G.	2.602.365	7.521.147	10.123.512
Lazio	8.163.966	26.398.526	34.562.492
Liguria	3.014.714	8.781.518	11.796.232
Lombardia	12.114.804	37.953.236	50.068.040
Marche	3.352.318	10.101.463	13.453.781
Molise	1.307.231	3.748.906	5.056.137
Piemonte	6.747.058	20.822.306	27.569.364
Puglia	8.036.621	25.300.455	33.337.076
Sardegna	4.483.421	13.841.685	18.325.106
Sicilia	12.020.200	37.301.226	49.321.426
Toscana	8.040.946	23.670.702	31.711.648
Umbria	1.840.968	5.635.141	7.476.109
Trentino*	1.586.455	5.106.039	6.692.494
Valle d'Aosta	287.089	826.291	1.113.370
Veneto	7.529.657	23.402.837	30.932.494
Totale	**112.600.641**	**348.915.607**	**461.516.248**
* di cui prov. TN	746.318	2.399.813	146.131
prov. BZ	840.137	2.706.226	3.546.363

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

L'art. 80, comma 21, della legge finanziaria per il 2003 (27 dicembre 2002, n. 289) ha previsto l'attivazione di un piano straordinario per la messa in sicurezza nelle scuole, con particolare riguardo a quelle insistenti nelle zone a rischio sismico, nell'ambito del programma delle infrastrutture di cui alla legge n. 443 del 21 dicembre 2001.

Sono state avviate le attività finalizzate all'attuazione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per Regioni, di cui all'articolo 7 della legge n. 23 del 1996

7.7. Il personale.

7.7.1. I contratti collettivi di lavoro.

Già nell'art.16 della legge n. 448 del 2001 era prevista l'immediata disponibilità per l'anno 2002 di 108,46 milioni, subordinando invece l'utilizzo delle disponibilità finanziarie per gli anni successivi al conseguimento delle economie di spesa derivanti dal processo attuativo delle disposizioni indicate nell'art. 22, commi 1 e 4, della stessa legge, concernenti la riduzione delle dotazioni organiche, ed al contenimento delle ore aggiuntive.

La verifica dell'effettivo conseguimento di tali economie, alla data del 31 dicembre 2002, era quindi determinante ai fini della dimostrazione della effettiva copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale della scuola.

Le risultanze finali della gestione del Ministero per l'istruzione, università e ricerca, per l'esercizio 2002 non hanno evidenziato le predette economie ed anzi sono state rilevate consistenti eccedenze di spesa.

Le Sezioni Riunite di questa Corte, nel rendere certificazione positiva dei costi del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002- 2005 ed al biennio economico 2002-2003, sottoscritto in data 16 maggio 2003, hanno espresso perplessità sulla copertura finanziaria degli oneri previsti nel predetto contratto.

Ai fini della copertura finanziaria del contratto in questione il dipartimento della ragioneria generale dello Stato con nota del 20 giugno 2003 ha indicato che la riduzione del

personale docente realizzata nell'anno scolastico 2002-2003, considerando anche la maggiore utilizzazione di personale soprannumerario, che, di fatto, ha comportato un minor fabbisogno di personale supplente, è stata di 6.878 unità e pertanto, a decorrere dall'anno 2003, le somme di spesa da utilizzare in sede contrattuale sono state quantificate in 191 milioni. In altri termini, vi sarebbe stata una diminuzione degli oneri finanziari, definita economia di spesa, in misura pari a 191 milioni.

Tale dato non è apparso compatibile con quanto evidenziato nella citata relazione dalle Sezioni Riunite, secondo le quali sono state di particolare consistenza nel 2002 le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già detto in precedenza.

Ai fini dell'ammissibilità della copertura finanziaria del predetto contratto le Sezioni Riunite hanno chiesto una specifica dimostrazione contabile della effettiva realizzazione alla data del 31 dicembre 2002 delle indicate economie di spesa ovvero l'integrazione della copertura con altri mezzi finanziari.

Tenuto conto che il dato di riferimento della consistenza numerica del personale destinatario del contratto è di grande rilevanza, non soltanto ai fini della verifica della quantificazione dei costi, anche perchè la pretesa riduzione del personale dà luogo ad economie in parte utilizzabili per la copertura della contrattazione integrativa (art. 40, comma 1, legge n. 449 del 1997), e che tale carenza poteva sfociare in una incompletezza del dato documentale, le Sezioni Riunite hanno chiesto che venissero esattamente documentate le economie, quantificate in 46 miliardi per gli esercizi 2001 e 2002, derivanti dal processo di razionalizzazione e riordino delle istituzioni scolastiche e che avrebbero portato ad un ridimensionamento degli istituti e ad una riduzione degli organici del personale amministrativo.

In termini numerici, secondo dati forniti dall'Amministrazione, doveva essere conseguito l'obiettivo della riduzione di 12.600 posti che avrebbero dovuto dare luogo alle previste economie.

Sul punto è in corso attività istruttoria diretta all'acquisizione di una dettagliata dimostrazione dell'effettiva realizzazione delle riduzioni di posti, in organico di fatto, a seguito del processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche e del verificarsi delle previste economie di spesa.

Secondo dati in possesso di questa Corte i posti ridotti non sarebbero pari a quelli previsti e, pur ponendo in evidenza comunque lo sforzo dell'amministrazione nel processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche, dimostra come non conseguito l'obiettivo della riduzione sopra indicata.

Inoltre, il dato relativo alla riduzione è comunque neutralizzato dal verificarsi anche nell'esercizio 2003 di notevoli eccedenze di spesa, situazione che conferma la scarsa affidabilità di forme di copertura di spesa di oneri contrattuali connesse ad economie di spesa conseguenti a pressoché improbabili riduzioni di posti di docenti.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro per l'anno scolastico 2002-2003, sottoscritto in data 29 maggio 2002, è stata prevista una disciplina delle utilizzazioni e delle assegnazioni provvisorie del personale docente, educativo, ausiliario, tecnico ed amministrativo che è diretta al reimpiego qualificato del personale in soprannumero, in piena realizzazione degli obiettivi formativi e curriculari previsti per ciascun ordine di scuole, assicurando la continuità didattica e la valorizzazione delle competenze professionali.

Nelle operazioni di utilizzazione e di assegnazione provvisoria del personale docente sono previste precedenze per particolari condizioni di salute, familiari o per lo svolgimento di cariche presso pubbliche amministrazioni.

Il contratto nazionale di lavoro per il comparto scuola ha introdotto dal 1999 un particolare istituto contrattuale per "misure incentivanti per progetti nelle scuole situate in zone

a rischio", per interventi mirati alla prevenzione della dispersione scolastica e al recupero dell'insuccesso, in particolari zone del Paese a rischio di devianza sociale e criminalità minorile e caratterizzate da abbandoni scolastici sensibilmente superiori alla media nazionale.

In base alla previsione contrattuale, le scuole situate nelle predette zone erano invitate ad elaborare progetti specifici, finanziati dal Ministero dell'Istruzione, in base alle disponibilità delle risorse complessive previste nella contrattazione integrativa del comparto scuola ed ai criteri selettivi ivi individuati.

Le risorse assegnate per compensare il personale scolastico impegnato nei progetti, sono state di circa 47 milioni, ad iniziare dall'esercizio finanziario 1999, con possibilità di integrazione da parte di altre amministrazioni pubbliche, enti locali, ed altri organismi.

Il personale coinvolto nel progetto aveva diritto ad un'indennità mensile accessoria commisurata alle prestazioni esigibili per la durata prevista della realizzazione del progetto stesso, in misura fissa determinata in contrattazione nazionale. Il contratto nazionale 24 luglio 2003 ha previsto ora che la determinazione delle misure del compenso sia definita in sede territoriale.

Per l'individuazione delle aree a maggior rischio di disagio sociale e di devianza minorile il CCNL prevedeva la determinazione delle scelte da parte dell'amministrazione scolastica d'intesa con le organizzazioni sindacali, sentiti gli enti locali, la prefettura, le aziende sanitarie locali, il tribunale dei minorenni e le altre istituzioni locali preposte, sulla base di parametri riferiti alla devianza sociale, alla criminalità minorile e all'abbandono scolastico.

In apposito accordo intervenuto tra Ministero e sindacati, venivano individuate come aree specifiche a rischio 28 province (prevalentemente dell'area meridionale e insulare) e quattro aree metropolitane.

Non sono state erogate le somme, pari a 35 milioni, destinate all'autoaggiornamento previste per il personale docente in applicazione del CCNL integrativo stipulato il 5 giugno 2002.

7.7.2. La gestione del personale.

Secondo dati forniti dal Ministero, le unità di personale in servizio sono distribuite tra le diverse strutture presso l'amministrazione centrale, secondo lo schema di seguito esposto:

UFFICIO	A1	B1	B2	B3	C1	C2	C3	TOTALI
GABINETTO MINISTRO	12	27	71	3	52	1	7	173
DIPARTIMENTO SVILUPPO ISTRUZIONE	2	4	12		21		1	40
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. ORDINAMENTI SCOLASTICI	4	7	53	2	48		15	129
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. FORMAZIONE E AGGIOR. PERSONALE SCUOLA	2	3	22	2	22	1	1	53
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. RELAZIONI INTERNAZIONALI	2	4	22		25	5	6	64
DIPARTIMENTO SERVIZI TERRITORIO	3	2	1		2	1	2	11
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. ORGANIZZAZIONE SERVIZI TERRITORIO	2	11	53		41	1	16	124
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. ISTRUZ.POST-SECOND., ADULTI, PERC.INTEGR.		7	12		15	1	4	39
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. PERSONALE SCUOLA E AMMINISTRAZIONE	9	9	67	5	81	3	16	190
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G.STATUS STUD., POLITICHE GIOV., ATT. MOTORIE	4	4	9		18		2	37
SERVIZIO AUTOMAZIONE INFORMATICA E INNOVAZIONE TECNOLOGICA	2	2	22		25	4	6	61
SERVIZIO AFFARI ECONOMICO-FINANZIARI	11	30	43	2	32	1	5	124
SERVIZIO COMUNICAZIONE		1	15		6	1	4	27
UFFICIO STRALCIO ISTITUTI ALTA CULTURA	2		7		8	1	2	20
UNIVERSITA', RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA			8		22			30
NON ASSEGNATO (poiché in comando o fuori ruolo)		5	35		19	1	6	66
TOTALI	55	116	452	14	437	21	93	1.188

con prevalenza del Dipartimento dei servizi del territorio con 401 unità, seguito dal Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione con 286 unità.

Carenze significative sono state rilevate, sempre secondo la medesima fonte, nella copertura degli organici del personale in servizio presso le direzioni regionali dell'amministrazione scolastica periferica: rispetto ad un organico di 10.000 unità ne sono

presenti 7.416, con una vacanza di 2.584 unità ed una punta massima di 381 unità mancanti nella regione Lombardia, seguita dalla regione Veneto con 203 unità. L'entità della carenza è più facilmente desumibile ponendo a raffronto il dato dei posti vacanti con quello degli organici: nella regione Lombardia la scopertura è pari al 38,4 per cento (381 unità su 991 di organico) e nel Veneto è pari al 35,24 per cento (203 unità su 576 di organico).

Sono state assegnate nel corso del 2002 n. 606 posizioni dirigenziali, delle quali 175 per l'amministrazione centrale e 431 per gli uffici scolastici regionali, dati confermati anche per il 2003.

7.7.3. I dirigenti scolastici.

Nell'anno scolastico 2002- 2003 sono stati 8.751 unità, delle quali 5.886 assegnate alla scuola elementare e secondaria di primo grado e ai circoli didattici, 3.276 agli istituti comprensivi, 1.595 alle istituzioni scolastiche di primo grado e 2.865 a quelle di secondo grado.

La dotazione organica è stata determinata con decreto del 12 dicembre 2002, con una ripartizione della dimensione regionale e per settori formativi di ogni ordine e grado di scuola.

Notevole è stato l'impegno profuso per le assunzioni a tempo determinato, anche se sono stati evidenziati alcuni ritardi nella compilazione delle graduatorie di istituto, che pure costituiscono documenti esenziali per un corretto ed efficace avvio di funzionamento del sistema scolastico.

Dirigenti scolastici
A.S. 2002/03

Regione	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
PIEMONTE	390	173	563
LOMBARDIA	741	327	1.068
LIGURIA	137	70	207
VENETO	441	203	644
FRIULI VENEZIA GIULIA	103	54	157
EMILIA ROMAGNA	308	158	466
TOSCANA	315	165	480
UMBRIA	97	53	150
MARCHE	150	83	233
LAZIO	535	289	824
ABRUZZO	167	78	245
MOLISE	52	27	79
CAMPANIA	806	352	1.158
PUGLIA	542	251	793
BASILICATA	105	47	152
CALABRIA	379	164	543
SICILIA	507	284	791
SARDEGNA	111	87	198

Area geografica	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	1.268	570	1.838
NORD EST	852	415	1.267
CENTRO	1.097	590	1.687
SUD	2.051	919	2.970
ISOLE	618	371	989
Totale nazionale	**5.886**	**2.865**	**8.751**

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica: "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

7.7.4. L'organico del personale docente.

La risorsa professionale costituisce indubbiamente l'elemento centrale dell'intero sistema scolastico nazionale, ma rappresenta nel contempo un rilevante onere finanziario che va amministrato con criteri di efficienza e di efficacia.

Uno dei principali impegni dell'Amministrazione è sempre stato quello di controllare la spesa e di far coincidere il più possibile la previsione con la situazione di fatto.

La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

L'obiettivo che si cerca di perseguire, a questo proposito, è quello di far coincidere il più possibile l'organico di diritto dei docenti con l'organico di fatto.

Nel 2003 l'organico di diritto del personale docente, determinato all'inizio del 2001 anche in attuazione delle norme di legge finanziarie, è stato di quasi 747.155 unità.

Posti di docente in organico di diritto – anno 2003

	materna	elementare	Media	superiore	Totale
Posti di docente	83.626	252.266	176.358	234.905	747.155
	11,2%	33,8%	23,6%	31,4%	100,0%

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

I posti di insegnante elementare rappresentano un terzo dell'intero organico di diritto; quelli di scuola secondaria di secondo grado più del 31 per cento.

I posti di insegnante nell'organico di diritto comprendono tutte le tipologie contemplate: posti normali, posti di sostegno, cattedre, specialisti. Non comprendono quindi i posti costituiti limitatamente all'anno scolastico di sostegno in deroga; non comprendono nemmeno i posti dei docenti per l'insegnamento della religione cattolica.

La maggior parte dei posti di docente costituiti in organico di diritto sono coperti da docenti con contratto a tempo indeterminato. La vacanza di posto determinata per cessazione dal servizio viene colmata normalmente con nuove nomine, ma l'eventuale sospensione delle nomine in ruolo può determinare il rinvio di assunzione e la conseguente nomina di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro per l'intero anno.

Vi sono inoltre posti di organico che si rendono disponibili per l'impiego diverso o per l'assenza del personale (comandi, mandati amministrativi, distacchi sindacali, aspettative, ecc.) con conseguente determinazione di assunzione di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro annuo.

Infine, la costituzione di fatto limitatamente all'anno di nuovi posti (posti di sostegno, sdoppiamento di classi, esoneri dei docenti vicari, ecc.) rende necessaria l'assunzione di altro personale con contratto a tempo determinato.

La quantità di personale con contratto a tempo determinato, oltre a fornire la misura del grado di precarietà complessiva del sistema scolastico, consente di individuare il livello di stabilità di ciascun settore scolastico.

Nel 2003 il personale con contratto a tempo determinato (nomina annua e nomina fino al termine della attività scolastiche), con esclusione dei docenti impegnati nelle supplenze brevi e di quelli preposti all'insegnamento della religione cattolica, è stato quasi 105 mila.

Personale docente con contratto a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattica anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
A tempo determinato	9.806	26.669	27.220	41.354	105.049
%	9,3%	25,4%	25,9%	39,4%	100,0%

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

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado, con oltre 41 mila docenti a tempo determinato, hanno utilizzato il 39,4 per cento dell'intera risorsa umana, mentre la scuola materna, in condizioni di maggior stabilità, ne ha utilizzato solamente il 9,3 per cento.(equivalenti a 9.806 persone).

Complessivamente il personale docente, a tempo indeterminato (736.134 unità) e a tempo determinato (105.049) impiegato nel 2003 è stato di 841.183 unità. Il personale di ruolo ha rappresentato circa l'88,5 per cento del personale utilizzato.

Ponendo a raffronto i dati relativi alla popolazione scolastica e quelli relativi ai docenti nel quinquennio dal 1997-1998 al 2002-2003, si può osservare che la popolazione scolastica iscritta nella istituzioni statali è passata da 7.599.100 unità alla fine del 1997 a 7.607.997 all'inizio dell'anno 2002-03, con un incremento minimo di 8.877 unità, pari alla variazione positiva dello 0,12 per cento.

Nel medesimo periodo i docenti di scuola secondaria di II grado, che avrebbero dovuto diminuire di quasi 32 mila unità, sono aumentati esattamente di quasi 26 mila persone, passando da 803.052 di fine 1997 a 833.049 all'inizio del 2001-2002, con un tasso di incremento del 3,7 per cento che, oltre ad essere difforme da quanto stabilito dalle norme finanziarie, è risultato comunque non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

7.7.5. Rapporto alunni/docenti.

Come è noto, l'Italia detiene il primato negativo, tra i Paesi dell'Unione, di uno dei rapporti più bassi del numero di docenti in rapporto al numero degli alunni.

Il Ministro per l'istruzione, nel discorso di presentazione del suo mandato alla Camera nel luglio 2001, ha evidenziato lo scarto del livello italiano rispetto a quello europeo.

Il dato non va assunto in termini assoluti, perché quel rapporto nasconde altre situazioni non omogenee tra i Paesi europei, quali, ad esempio, gli orari scolastici giornalieri, l'assistenza individuale o di piccoli gruppi a favore di alunni disabili.

E' opportuno procedere alla determinazione del rapporto alunni/docenti, utilizzando a riferimento il numero complessivo del personale in servizio (organico di fatto), anziché quello riferito ai posti di organico (organico di diritto).

La media nazionale, riferita a tutti gli ordini di scuole, nel 2003 è stata di 9,2 alunni per ogni insegnante utilizzato. La scuola media ha fatto registrare, con 8,6, il rapporto più basso, mentre la scuola dell'infanzia (materna) quello più alto (10,9).

Rapporto alunni/docenti nei diversi ordini di scuola – anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
alunni	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
personale docente	88.131	268.390	197.992	272.718	827.231
rapporto alunni/docenti	10,9	9,4	8,6	9,0	9,2

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

Con decreto interministeriale n. 131 del 18 dicembre 2002 sono state determinate, tenendo conto delle disposizioni previste nell'articolo 22 della legge n. 448 del 2001, le dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2002-2003.

Tali dotazioni sono state previste anche in relazione alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche rapportate al numero degli alunni ed alla distribuzione degli stessi nelle classi nonché, per la scuola elementare e quella materna, della configurazione degli organici funzionali, e, per l'istruzione secondaria, con riguardo all'entità dei curriculi relativi ad ogni ordine e grado di scuola, alle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni scolastiche ed alla necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni di disagio.

Il meccanismo di verifica e di monitoraggio dell'applicazione delle predette disposizioni ha accertato una non completa riduzione del 12.600 posti previsti, con conseguenti riflessi sull'incidenza della spesa, oltre che con violazione della rigorosa osservanza della normativa riguardante la materia.[37]

7.7.6. Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il personale in servizio nelle scuole statali di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2002-2003 è stato di 248.246 unità (245.989 unità nel precedente anno scolastico), di cui 187.767 di personale a tempo indeterminato e 69.479 di personale a tempo determinato.

[37] Con riferimento all'anno scolastico 2002-2003 dalle risultanze dei dati finali della gestione, con specifico riferimento al fenomeno, di cospicua rilevanza, delle eccedenze di pagamento per oneri di personale per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario, spese per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato per livello

Regione	III livello	IV livello	V livello	Totale
PIEMONTE	7.274	3.917	688	11.879
LOMBARDIA	14.940	7.654	1.329	23.923
LIGURIA	2.830	1.347	253	4.430
VENETO	8.116	4.294	769	13.179
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.965	1.240	213	3.418
EMILIA ROMAGNA	6.385	3.354	548	10.287
TOSCANA	6.495	3.246	562	10.303
UMBRIA	1.672	1.043	177	2.892
MARCHE	3.350	1.780	268	5.398
LAZIO	8.678	5.749	968	15.395
ABRUZZO	2.832	1.524	273	4.629
MOLISE	803	402	91	1.296
CAMPANIA	14.964	7.261	1.271	23.496
PUGLIA	8.405	5.136	879	14.420
BASILICATA	1.997	1.022	178	3.197
CALABRIA	6.471	3.376	626	10.473
SICILIA	13.566	6.594	1.129	21.289
SARDEGNA	5.125	2.339	399	7.863
Area geografica	**III livello**	**IV livello**	**V livello**	**Totale**
NORD OVEST	25.044	12.918	2.270	40.232
NORD EST	16.466	8.888	1.530	26.884
CENTRO	20.195	11.818	1.975	33.988
SUD	35.472	18.721	3.318	57.511
ISOLE	18.691	8.933	1.528	29.152
Totale nazionale	**115.868**	**61.278**	**10.621**	**187.767**

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica
"La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato per profilo professionale									
Regione	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
PIEMONTE	7.259	15	0	3.087	815	10	5	688	11.879
LOMBARDIA	14.922	18	0	6.102	1.531	16	5	1.329	23.923
LIGURIA	2.825	5	0	1.046	295	4	2	253	4.430
VENETO	8.087	29	0	3.376	882	26	10	769	13.179
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.957	8	0	913	315	10	2	213	3.418
EMILIA ROMAGNA	6.375	9	1	2.618	729	5	2	548	10.287
TOSCANA	6.474	21	0	2.541	682	17	6	562	10.303
UMBRIA	1.666	6	0	786	245	9	3	177	2.892
MARCHE	3.339	11	0	1.282	479	13	6	268	5.398
LAZIO	8.653	24	1	4.359	1.357	24	9	968	15.395
ABRUZZO	2.813	19	0	1.170	325	21	8	273	4.629
MOLISE	798	5	0	327	67	7	1	91	1.296
CAMPANIA	14.945	19	0	5.701	1.542	16	2	1.271	23.496
PUGLIA	8.392	12	1	4.048	1.071	11	6	879	14.420
BASILICATA	1.985	9	3	746	260	11	5	178	3.197
CALABRIA	6.443	28	0	2.546	788	33	9	626	10.473
SICILIA	13.541	23	2	5.262	1.304	19	9	1.129	21.289
SARDEGNA	5.105	19	1	1.739	571	21	8	399	7.863

Area geografica	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
NORD OVEST	25.006	38	0	10.235	2.641	30	12	2.270	40.232
NORD EST	16.419	46	1	6.907	1.926	41	14	1.530	26.884
CENTRO	20.132	62	1	8.968	2.763	63	24	1.975	33.988
SUD	35.376	92	4	14.538	4.053	99	31	3.318	57.511
ISOLE	18.646	42	3	7.001	1.875	40	17	1.528	29.152
Totale nazionale	**115.579**	**280**	**9**	**47.649**	**13.258**	**273**	**98**	**10.621**	**187.767**

Fonte: MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo determinato per livello

Regione	III livello	IV livello	V livello
PIEMONTE	4.133	1.294	0
LOMBARDIA	8.591	2.925	0
LIGURIA	1.128	403	0
VENETO	4.386	1.586	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.523	387	0
EMILIA ROMAGNA	3.253	1.197	0
TOSCANA	3.075	1.029	0
UMBRIA	1.061	207	0
MARCHE	1.648	545	0
LAZIO	5.165	1.442	0
ABRUZZO	1.542	402	0
MOLISE	409	164	0
CAMPANIA	3.716	2.335	0
PUGLIA	3.914	1.359	0
BASILICATA	559	217	0
CALABRIA	2.154	585	0
SICILIA	3.838	1.834	0
SARDEGNA	1.028	445	0

Area geografica	III livello	IV livello	V livello
NORD OVEST	13.852	4.622	0
NORD EST	9.162	3.170	0
CENTRO	10.949	3.223	0
SUD	12.294	5.062	0
ISOLE	4.866	2.279	0
Totale nazionale	**51.123**	**18.356**	**0**

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica
"La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo determinato per profilo professionale

Regione	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Modello vivente	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
PIEMONTE	4.114	2	12	5	871	413	9	1	0	5.427
LOMBARDIA	8.559	11	14	7	2.013	896	14	2	0	11.516
LIGURIA	1.123	0	2	3	241	159	3	0	0	1.531
VENETO	4.360	13	12	1	1.059	504	19	4	0	5.972
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.515	3	5	0	244	141	1	1	0	1.910
EMILIA ROMAGNA	3.229	6	15	3	814	371	10	2	0	4.450
TOSCANA	3.046	13	16	0	689	319	18	3	0	4.104
UMBRIA	1.057	4	0	0	97	101	7	2	0	1.268
MARCHE	1.636	7	5	0	375	158	10	2	0	2.193
LAZIO	5.146	10	6	3	883	543	14	2	0	6.607
ABRUZZO	1.526	7	7	2	286	96	16	4	0	1.944
MOLISE	406	0	1	2	109	54	0	1	0	573
CAMPANIA	3.688	23	5	0	1.681	639	12	3	0	6.051
PUGLIA	3.898	6	9	1	903	437	17	2	0	5.273
BASILICATA	550	7	0	2	148	57	10	2	0	776
CALABRIA	2.147	3	2	2	335	232	14	4	0	2.739
SICILIA	3.811	5	21	1	1.183	636	13	2	0	5.672
SARDEGNA	1.001	8	19	0	280	148	14	3	0	1.473

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo determinato per profilo professionale

Area geografica	Collaboratore scolastico	Collaboratore scolastico tecnico (guardarobiere)	Collaboratore scolastico tecnico (addetto aziende agrarie)	Modello vivente	Assistente amministrativo	Assistente tecnico	Cuoco	Infermiere	Direttore dei servizi generali e amministrativi	Totale
NORD OVEST	13.796	13	28	15	3.125	1.468	26	3	0	18.474
NORD EST	9.104	22	32	4	2.117	1.016	30	7	0	12.332
CENTRO	10.885	34	27	3	2.044	1.121	49	9	0	14.172
SUD	12.215	46	24	9	3.462	1.515	69	16	0	17.356
ISOLE	4.812	13	40	1	1.463	784	27	5	0	7.145
Totale	**50.812**	**128**	**151**	**32**	**12.211**	**5.904**	**201**	**40**	**0**	**69.479**

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

E' proseguita la delicata e complessa procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 14 del 1999 che ha previsto, a partire dal 1 settembre 2000, il passaggio nei ruoli dell'amministrazione dello Stato del personale degli enti locali assegnato a prestare servizio presso le istituzioni scolastiche, con l'applicazione di ulteriori oneri finanziari conseguenti al predetto passaggio, quali quelli derivanti dall'applicazione del TFR.

Per la stabilizzazione di quasi sedici mila lavoratori socialmente utili, già impegnati nelle scuole, con l'affidamento ad imprese e consorzi di imprese dei servizi di pulizia, con decreto del 27 luglio 2001 è stato reso indisponibile il 25 per cento dei posti di organico delle scuole interessate per le operazioni di sistemazione e di nomina del personale statale (circa 13.238 posti su un totale di 264.891 in organico).

Secondo dati forniti dal sistema informativo del Ministero, relativi all'anno scolastico 2002- 2003, sono state 61.661 le unità di personale con contratto a tempo determinato, così distribuite: 18.474 unità nelle regioni del Nord Ovest, 17.356 unità del Sud, 14.172 unità nel Centro, 12.332 unità nel Nord Est, 7.146 unità nelle Isole.

PARTE II

UNIVERSITA' E RICERCA

PAGINA BIANCA

Considerazioni di sintesi.

L'anno 2003, diversamente dai precedenti, non ha apportato nuove modifiche di ordinamento e organizzative ai sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca. La notazione non costituisce rilievo critico per una presunta incapacità realizzativa di fronte agli aspetti dei due sistemi che ancora necessitano di interventi, ma intende sottolineare l'opportunità che essi siano oggetto di attenta riflessione. Soprattutto, per l'esigenza di acquisire piena consapevolezza delle difficoltà strutturali e delle interazioni che li legano, e riuscire, quindi, a progettare soluzioni che, reggendo la verifica della realtà, facciano ottenere effettivi miglioramenti qualitativi nei servizi della ricerca e dell'istruzione.

La contingenza della finanza pubblica incide, ovviamente, sui sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca, che, in particolare in alcuni snodi ne accusano i riflessi. L'adeguamento delle strutture edilizie e il sostegno della ricerca industriale, che offre l'opportunità di far confrontare il mondo della ricerca universitaria e degli enti con le esigenze della produzione, risultano dall'esame del rendiconto MIUR obiettivi che denunciano insufficienza di risorse. Nel complesso, il Ministero nel 2003 ha potuto sostenere l'azione delle università e della ricerca con il 2,3 per cento della spesa finale dello Stato – 10.643 milioni di euro -, entità che allontana il raggiungimento dell'obiettivo segnato dal Consiglio Europeo di Barcellona nel marzo 2002 : 3 per cento del PIL nel 2010.

Se è questa la situazione sotto il profilo strettamente finanziario, dovrebbe essere evitato il ricorso a procedure amministrative che legano l'azione di spesa dell'amministrazione a non lineari percorsi, costringendola ad impegnare tempo ed energie lavorative in itinerari che si concretano in passaggi burocratici, privi di alcun significato. Ciò accade, per le norme vigenti, non per acquisire nuove risorse al *budget* del Ministero, ma solo per distribuire i Fondi, già presenti nello stato di previsione fin dal primo giorno dell'esercizio finanziario, tra le destinazioni stabilite dalle singole leggi di autorizzazione. L'Amministrazione ha documentato il blocco che ne è conseguito nel trasferimento dei Fondi ai soggetti che ne avevano titolo.

Constatazioni positive consentono i progressi raggiunti nella messa a punto di due strumenti fondamentali per il governo del sistema universitario: la *banca dati dell'offerta formativa* e l'*anagrafe degli studenti*, la prima descrittiva dei contenuti didattici dei corsi di studio attivati nelle sedi universitarie; delle risorse di docenza, di strutture e di servizi ad essi dedicate; dei requisiti di ammissione richiesti agli studenti; la seconda descrittiva dei dati personali e dei *curricula* acquisiti dagli studenti nei percorsi di studio. Dalla integrazione dei due strumenti, resa possibile dalla loro realizzazione su infrastruttura informatica, risulterà facilitato l'esercizio, partecipato e condiviso, dei poteri di guida del sistema da parte degli atenei, della CRUI, del MIUR. Altro aspetto di non minor rilievo sta nella possibilità che viene offerta alla collettività delle famiglie, delle imprese e del mondo del lavoro di avere conoscenza diretta delle risorse e delle opportunità costituite dal sistema universitario.

Aspetti che meritano una valutazione altrettanto positiva sono i risultati assicurati dai programmi di ricerca di interesse nazionale – PRIN – e dal Fondo per gli investimenti nella ricerca di base – FIRB. Essi, pur non potendo fare affidamento su un adeguato costante volume finanziario, per le modalità adottate di gestione amministrativa e di valutazione scientifica , gli uni per la ricerca intra-universitaria, l'altro per l'associazione che promuove tra ricercatori universitari e ricercatori degli enti e delle imprese, hanno acquisito un buon livello di validità. L'attenzione per il monitoraggio dei risultati e per i tempi di erogazione delle risorse costituiscono ulteriori tratti meritevoli di considerazione. Le rispettive dotazioni sono state nel 2003 di 127 e 208 milioni.

Il Ministero ha annunciato di avere allo studio la riforma del finanziamento ordinario delle università. L'intento è da condividere, essendo ormai datato il modulo utilizzato in questi anni, eccessivamente pesante negli adempimenti che richiede la sua gestione annuale,

discutibile nell'ancoraggio ad alcuni parametri, che può produrre disfunzionalità. La Corte, nell'attesa di potersi pronunciare sul progetto di riforma, ove richiestane, e comunque quando essa sarà attuata, raccomanda che il nuovo sistema di provvista

- presupponga la conoscibilità del quadro finanziario complessivo e dei servizi resi dalle singole istituzioni universitarie;
- sia strettamente collegato agli esiti di una valutazione dei servizi caratterizzata da indipendenza;
- riconsideri su nuove basi il nesso con il numero di studenti iscritti;
- consideri, come elementi che concorrano a determinare quote del finanziamento, il numero e il livello qualitativo dei diplomati e laureati;
- non escluda l'attenzione per la ricerca svolta nell'ateneo.

Nell'immediato è necessario l'impegno di ogni istituzione universitaria, della CRUI, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ISTAT perché si dia alla fine, dopo quindici anni, attuazione alla legge che impone l'omogenea redazione dei conti consuntivi degli atenei al fine di ottenere il quadro del sistema e di concorrere, su basi di affidabilità, alla costruzione del conto delle pubbliche amministrazioni.

Non ultima osservazione costituisce l'assetto degli enti di ricerca, negli anni scorsi oggetto di ripetuti riordinamenti. Di certo miglioramenti nel loro funzionamento e nelle attività di ricerca non è facile cogliere. Forse, un limite nell'azione sin qui condotta è dato dall'essersi troppo concentrati sul disegno organizzativo del singolo ente, non ponendosi in una prospettiva che, assistita da vigile percezione, dovrebbe garantire di cogliere, insieme agli elementi di vitalità e di validità scientifica che ogni ente possiede, le potenzialità espresse dal loro complesso considerato come *rete*. Ciò darebbe la possibilità agli organismi chiamati alle funzioni di governo e di guida del sistema ricerca di considerare le interazioni delle linee di attività di ciascun ente, privilegiando quest'ultime rispetto all'attenzione fine a se stessa per gli assetti organizzativi. Sembra necessaria una progettualità nell'ottica della *rete*.

Aspetto essenziale, sul quale risulta necessario un sollecito e mirato intervento dell'Amministrazione, è costituito dalla progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi, che, per acquisire significatività, presuppongono una integrazione non episodica.

1. Profili programmatici.

1.1. Il DPEF 2003-2006 e la legge finanziaria 2003 (27 dicembre 2002, n. 289).

Il DPEF 2003-2006 e la successiva nota di aggiornamento (30 settembre 2002) recano specifiche indicazioni per le aree dell'istruzione superiore e della ricerca. Tra le principali riforme sociali e istituzionali da affrontare è menzionata l'università insieme alla scuola e ai beni culturali.

Gli obiettivi dell'azione di governo sono la modernizzazione ed il potenziamento del sistema educativo nazionale, il miglioramento dei livelli generali e individuali di apprendimento. Quali misure atte a perseguire gli obiettivi vengono indicate:

- per l'alta formazione artistica e musicale, la realizzazione degli ordinamenti autonomi delle istituzioni;
- per l'università, l'aumento del numero dei laureati, la riduzione dei tempi di conseguimento dei titoli e del tasso di abbandono degli studi;
- per la ricerca, il potenziamento, anche con risorse ordinarie, del volume delle dotazioni onde portare la quota nazionale della spesa sul PIL al livello della media europea.

Nei prossimi quattro anni, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, l'incremento delle risorse sarà orientato prioritariamente:

- a supporto della riforma degli ordinamenti didattici e delle attività di orientamento, di tutorato, di internazionalizzazione;

- alla copertura delle tasse versate alle università legalmente riconosciute per garantire agli studenti capaci, ma privi di mezzi il diritto di scelta;
- al miglioramento delle infrastrutture edilizie e tecnologiche ;
- agli incentivi per le università che utilizzano più proficuamente i Fondi per la ricerca.

L'applicazione di rigorose tecniche e metodologie di valutazione *ex ante ed ex post* dovrà consentire un più efficace sostegno delle attività di ricerca, in specie di quella di base; dello sviluppo delle tecnologie chiave a carattere multisettoriale; della trasformazione delle nuove conoscenze in valore aggiunto della produzione industriale, in particolare delle PMI; del potenziamento delle reti infrastrutturali e della partecipazione ai progetti di ricerca internazionali. In termini finanziari, gli intendimenti del Governo dovrebbero tradursi, nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica, nell'aumento delle risorse del prossimo quadriennio dall'attuale 0,6 per cento verso l'1 per cento del PIL.

La legge finanziaria 2003, oltre le disposizioni riguardanti la generalità delle amministrazioni e degli organismi pubblici (artt. 24 e 28, c. 1 e 2, disciplina degli acquisti di beni e servizi ed utilizzazione delle offerte CONSIP; art. 34 definizione degli organici e misure per le assunzioni di personale)[38], reca le seguenti previsioni direttamente riferentisi ai settori in discorso.

Art. 23, c. 2. Le dotazioni relative agli enti indicati nella tabella C sono rideterminate con una riduzione complessiva del 2,5 per cento rispetto alla legislazione vigente. Analoga riduzione è disposta per gli stanziamenti di bilancio destinati al finanziamento di enti pubblici diversi.

Art. 26, c. 5. La disciplina dell'accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare i relativi titoli accademici sarà dettata da un apposito decreto Ministeriale sulla base di specifici criteri.

Art. 32, c. 1 e 2. La disciplina volta al controllo dei flussi di cassa ed alla riduzione delle giacenze di tesoreria per le università e gli enti di ricerca è prorogata al 2005.

Art. 34, c. 12. Le idoneità acquisite nelle procedure di valutazione comparativa per professori universitari, ordinari e associati, sono prorogate per l'anno 2003.

Art. 34, c. 16. All'Istituto Nazionale per la Fisica della Materia è assegnato per il 2003 un finanziamento di 5 milioni di euro.

Art. 56. Nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze è istituito il Fondo per i progetti di ricerca per il quale è prevista un'assegnazione di 225 milioni di euro nel 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dal 2004[39].

Art. 72. Nello stato di previsione di ciascun Ministero sono istituiti Fondi di rotazione, la cui dotazione è costituita dai trasferimenti destinati alle imprese per contributi alla produzione ed agli investimenti. La quota da rimborsare non può essere inferiore al 50 per cento del contributo concesso. Per i riflessi che queste disposizioni, in connessione con gli artt. 93 e 94, hanno avuto sull'operatività del FAR – Fondo agevolazioni per la ricerca - nel corso del 2003 si veda il paragrafo 5.2.7.

---

[38] L'art. 2 del DL 9 maggio 2003, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 luglio 2003 n. 170 ha modificato il comma 13 dell'art. 34 della Legge n. 289 del 2002 ampliando agli enti di ricerca, alle università ed alle scuole superiori ad ordinamento speciale la possibilità di assunzioni di personale a tempo determinato per l'attuazione di progetti di ricerca purché la relativa spesa non gravi sui Fondi di funzionamento ordinario.

[39] Si veda il DPCM 7 aprile 2003, in G.U. n. 133 dell'11 giugno 2003, che dispone il riparto del Fondo, assegnando 175 milioni di euro al MIUR e 50 milioni di euro al Ministero della Salute.

Il volume di risorse assegnate, secondo i diversi moduli delle tabelle della legge finanziaria, è esposto nel seguente prospetto.

(migliaia di euro)

TABELLE	2003	2004	2005
Tab. A	286.527	241.951	248.951
Tab. B	9.350	9.100	9.100
Tab. C	8.227.914	8.286.124	8.286.124
Tab. D	[120.000]	[140.000]	[168.405]
Tab. F*	360.019	355.564	470.804
TOTALE	**8.883.810**	**8.892.739**	**9.014.979**

** Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D.*

Inoltre l'art. 79 autorizza nel triennio 2003-2005 limiti di impegno per complessivi 549.785.136 euro, ripartiti in 348.337.743 euro con destinazione università e ricerca e 201.447.393 euro per l'edilizia universitaria.

In ordine ai suddetti Fondi risultano le seguenti utilizzazioni.

a) Legge 3 ottobre 2003, n. 293 "Norme sull'Istituto di studi politici S. Pio V di Roma": 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2003 – 2004 – 2005 (Tab. A);
b) Legge 16 ottobre 2003, n. 291 "Disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali, lo sport, l'università e la ricerca e....."per 1,850 milioni per il 2003 e per 1,600 milioni per ciascuno degli anni 2004 e 2005. Le risorse sono destinate al Politecnico di Bari, alle Università di Perugia, Padova e Torino (Tab. B).
c) Le risorse della Tab. D sono assegnate, per i tre anni, al FAR 100 milioni; al FIRB – Fondo per gli investimenti nella ricerca di base - 300 milioni; alle ricerche in Antartide 28,405 milioni.

La Tab. C, nella sostanza, conferma le quantificazioni disposte negli anni precedenti.

Per il settore della ricerca il piano di azione della Commissione per la ricerca europea (aprile 2003) prevede che l'Italia possa raggiungere nel 2006 un livello di finanziamento pari all'1,75 per cento del *PIL*, distribuito per l'1 per cento a carico delle risorse pubbliche e per lo 0,75 per cento di quelle private.

Gli indirizzi programmatici generali posti all'azione dell'Amministrazione sono quelli recati dalle *Linee Guida per la Politica Scientifica e Tecnologica*, adottate dal Governo nell'aprile 2002, documento di cui si è riferito nelle precedenti relazioni. In particolare, gli aspetti cui si deve prioritaria attenzione sono costituiti dagli strumenti per la selezione e il sostegno finanziario alle imprese; dalla funzionalità degli enti pubblici di ricerca. Criteri di orientamento per l'individuazione delle iniziative da finanziare sono: la scelta di progetti e non di soggetti; i progetti promossi da più soggetti; i progetti sostenuti da una molteplicità di fonti finanziarie; il coordinamento con altri soggetti pubblici.

Sono in corso i lavori per la preparazione del nuovo programma nazionale della ricerca.

1.2. Nota preliminare e direttiva 2003.

Per l'area dell'istruzione superiore la Nota preliminare allo stato di previsione della spesa indica le seguenti linee di intervento:

- potenziamento, nell'ambito delle università, dei sevizi per gli studenti di orientamento, tutorato ed a favore dell'internazionalizzazione;
- interventi diretti ed indiretti (copertura di tasse non versate alle università legalmente riconosciute) per il diritto allo studio;
- soddisfacimento delle aumentate esigenze di funzionamento degli atenei derivanti dalla riforma degli ordinamenti didattici e dalla copertura degli incrementi stipendiali del personale docente e ricercatore, sanciti per legge;

- investimenti strutturali e potenziamento della ricerca scientifica universitaria;
- definizione dell'assetto di autonomia per le accademie di belle arti, i conservatori e gli ISIA nella prospettiva di stabilirne i percorsi didattici insieme ai procedimenti di programmazione.

Per l'area della ricerca sono riprodotti i quattro assi strategici delle *Linee Guida* per la politica scientifica e tecnologica del Governo, definite nell'aprile 2002.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa espone, nei confronti del Capo Dipartimento, in termini più analitici gli indirizzi e gli obiettivi strategici individuati dal DPEF e dalla Nota preliminare. Il documento, per le aree di interesse in questa sede, merita una riflessione che gli faccia acquisire incisività. Le attuali formulazioni cumulano, non consentendo una precisa distinzione di ruoli, obiettivi di valenza politica con adempimenti di carattere elaborativo ed istruttorio. Ne deriva una elevata difficoltà di misurazione degli esiti dell'azione amministrativa, accentuata dalla mancanza di indicatori. A titolo di esempio si vedano il macro obiettivo 36 della sezione seconda - università: *Ridefinire le procedure di reclutamento dei docenti universitari di prima e seconda fascia e dei ricercatori e riformulare il loro stato giuridico,* oppure, per la sezione terza – ricerca, il macro obiettivo 43: *Predisporre ed attuare il piano nazionale della ricerca.*

La successiva trattazione fornirà, nei limiti del possibile, elementi di orientamento circa il rispetto dei suddetti indirizzi ed il raggiungimento degli obiettivi.

2. Il quadro normativo.

Oltre le disposizioni della manovra finanziaria, l'anno 2003 non ha visto provvedimenti di particolare significato per i settori dell'università e della ricerca. Come già verificatosi nel 2002, le leggi e i regolamenti emanati recano misure puntuali che, in alcuni casi, sostituiscono ordinari atti di gestione amministrativa. Si segnalano i principali atti di natura legislativa e regolamentare:

- la legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione:

- prevede che il Ministro IUR affidi alla Cassa depositi e prestiti la gestione dei Fondi per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338 (art. 17);

- apporta alcune modifiche al d.lgs. n. 297 del 1999 che integrano le attività finanziabili di ricerca industriale e definiscono soluzioni amministrative per la gestione del Fondo per le agevolazioni alla ricerca – FAR (articolo 18);

- estende agli enti pubblici di ricerca la possibilità, prevista per le università, di eseguire ricerche e consulenze per enti pubblici e privati e di ottenere anticipazioni da parte del Ministero per gli Affari Esteri sui finanziamenti per progetti di cooperazione allo sviluppo (articolo 19);

- autorizza il Ministro IUR a riservare una quota non inferiore al 30 per cento delle disponibilità del FAR ai progetti individuati dalla legge 17 febbraio 1982, n. 46 (art. 21).

- Il DPR 28 febbraio 2003, n. 132, in attuazione dell'art. 2, comma 7, della legge 21 dicembre 1999, n. 508, emana la disciplina per l'esercizio dell'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa da parte delle istituzioni artistiche e musicali.

- Il DPR 20 marzo 2003, n. 135 definisce gli ambiti e le modalità di svolgimento delle attività di ricerca scientifica, di particolare interesse sociale, da parte delle fondazioni senza fini di lucro. Le disposizioni hanno l'obiettivo di individuare un preciso ambito di applicazione per il trattamento fiscale degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

- La disciplina degli ordinamenti didattici va progressivamente completandosi: con decreto del 17 aprile 2003[40], in attuazione della previsione recata dall'art. 26, comma 5, della legge n. 289 del 2002, sono stati definiti i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici.

- Il DL 21 maggio 2003, n. 112, convertito, con modificazioni, con la legge 18 luglio 2003, n. 180[41] ha modificato la disciplina degli esami di abilitazione per l'esercizio della professione di avvocato.

- La legge 23 ottobre 2003, n. 293, già citata per gli aspetti di ordine finanziario, inserisce l'Istituto di studi politici "S. Pio V" di Roma nel novero degli enti di ricerca non strumentale di cui alla legge n. 168 del 1989.

3. L'assetto organizzativo.

E' utile premettere alla esposizione degli aspetti essenziali della gestione condotta nel corso del 2003 alcuni cenni sulla configurazione organizzativa che va assumendo questo ramo di amministrazione nel contesto del Ministero.

L'organizzazione del MIUR è stata definita dal DPR 11 agosto 2003, n. 319[42]. A livello centrale, il Ministero è articolato nei tre dipartimenti preposti: a) alla programmazione, alla gestione del bilancio e delle risorse umane e dell'informazione; b) alla funzione istruzione; c) alle funzioni istruzione superiore e ricerca. Essi comprendono, ciascuno, cinque direzioni generali.

Ai dipartimenti b) e c) è affidata la cura di aree funzionali che necessitano di integrazione, ma chiaramente individuabili sul piano operativo; al dipartimento a) vengono assegnate funzioni trasversali, il cui esercizio sottende scelte condizionanti le attività degli altri due. Si considerino, ad esempio, le seguenti: politica finanziaria, bilancio e monitoraggio del fabbisogno finanziario; definizione degli indirizzi generali in materia di gestione delle risorse umane; sviluppo e gestione dei sistemi informativi e connessione con i sistemi informativi delle università e degli enti di ricerca; elaborazioni statistiche (art. 5). La notazione trova conferma nell'indicazione dei compiti assegnati alle direzioni generali costituenti il dipartimento, che fanno diretto riferimento alle aree funzionali dei dipartimenti b) e c), né sembra adeguata soluzione la conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali, alla quale non sono attribuiti poteri vincolanti le attività dei dipartimenti e delle direzioni generali (art. 4).

La questione segnalata costituisce la scelta fondamentale del regolamento ed in ordine ad essa andrà effettuata tra qualche anno la verifica della sua validità. Ora, può osservarsi come essa non appaia in linea con i caratteri funzionali che il d.lgs. n 300 del 1999 riconosce all'unità organizzativa dipartimento. Del resto l'anno 2003 non ha visto la traduzione in termini operativi della nuova organizzazione, il cui disegno si è completato solo con il decreto 28 aprile 2004, che ha individuato gli uffici dirigenziali di livello non generale [43]. Restata quindi la situazione quella precedente all'emanazione del DPR. n. 319 del 2003, non si è tuttora realizzata nel Ministero l'integrazione organizzativa dei rami dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In quest'ultimo ramo erano in servizio, al 31 dicembre 2003, 494 dipendenti: 457 appartenenti alle aree funzionali e 37 dirigenti (7 per cento); i dirigenti generali erano 7. Ulteriori 29 unità erano in posizione di fuori ruolo o di comando presso altre amministrazioni. I complessivi posti di organico previsti dal DPCM 20 ottobre 1995 in numero di 627 sono risultati coperti per l'83 per cento circa.

---

[40] G.U. n. 98 del 29 aprile 2003.
[41] Testo coordinato in G.U. n. 167 del 21 luglio 2003.
[42] S.O. G.U. n. 270 del 20 novembre 2003.
[43] S.O. G.U. n. 110 del 12 maggio 2004.

4. La gestione: risultati finanziari e contabili.

Tabella 1

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA - RICERCA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. % def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAG. TOT	*% pag.tot. su prev.def cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. tot. su massa spend.*
2002	9.969.743	10.165.234	*2,0*	10.595.310	10.037.711	*94,7*	19.583.666	11.825.924	*60,4*	10.417.666	*88,1*	35.099	*0,2*	8.868.329	*45,3*	297.670	*1,5*
2003	10.189.434	10.642.660	*4,4*	10.671.504	10.538.255	*98,8*	19.528.508	12.389.390	*63,4*	11.412.614	*92,1*	11.173	*0,1*	7.883.439	*40,4*	232.454	*1,2*
Scost. % su anno prec.	*2,2*	*4,7*		*0,7*	*5,0*		*-0,3*	*4,8*		*9,6*		*-68,2*		*-11,1*		*-21,9*	

Le tabelle consentono di cogliere l'entità delle dotazioni finanziarie e gli aspetti essenziali della gestione 2003 per i settori dell'istruzione universitaria, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca. Essi sono messi a confronto con quanto verificatosi nell' anno precedente. Si richiama l'attenzione sulle informazioni più significative che è possibile trarne.

La dotazione di competenza è stata di 10.643 milioni, assegnati per 7.162 milioni all'istruzione superiore e per 3.481 milioni alle attività di ricerca, e costituendo circa il 21 per cento del complesso delle risorse del Ministero (50.910 milioni), in lieve regresso sull'anno 2002. Rispetto allo stesso anno le risorse risultano aumentate, nell'insieme, del 4 per cento , ma quasi del 3,7 per cento tuttora inferiori al 2001 (11.055 milioni). Il riparto tra istruzione superiore e ricerca è variato a favore di quest'ultima. Nel 2002 i due settori si erano visti assegnare, rispettivamente, il 76 per cento e il 24 per cento; nel 2003 l'istruzione superiore scende al 67 per cento e, di conseguenza, la ricerca ottiene il 33 per cento .

Nelle precedenti relazioni sono stati discussi, per questa specifica area della spesa statale, i limiti della distinzione tra spese correnti e in conto capitale, invitando l'Amministrazione a condurre una riflessione anche sulla base di puntuali elementi di fatto. L'invito non è stato raccolto e quindi permangono tutti gli aspetti di ridotta significatività della applicazione della distinzione nel presente contesto. Il seguente prospetto espone l'evoluzione del rapporto tra i due comparti di spesa per gli anni 2001 – 2002 – 2003.

Tabella 2

Previsioni definitive di competenza:

(milioni di euro)

	2001	%	2002	%	2002/2001	2003	%	2003/2002
Titolo I	7.451	67	7.457	73	0,08	7.537	71	1
Titolo II	3.595	33	2.708	27	- 24,67	3.106	29	14,7
TOTALE	11.046	100	10.165	100	- 7,98	10.643	100	4,7

Il volume di risorse assegnato ha rappresentato nel 2003 circa il 2,3 per cento della spesa finale dello Stato, ritornando al livello espresso nel 2000, dopo il brusco calo che aveva caratterizzato il 2002 - 1,5 per cento -, ma tuttora inferiore al 2,5 per cento registrato nel 2001.

La massa impegnabile è stata di 10.672 milioni: 29 milioni residui di stanziamento 2002 +10.643 milioni previsioni definitive di competenza. Gli impegni totali sono stati 10.538 milioni, corrispondendo a quasi il 99 per cento della massa impegnabile.

I residui iniziali totali sono stati pari a 8.886 milioni, avendo costituito il 45 per cento della massa spendibile, determinata in 19.529 milioni con una riduzione di 55 milioni rispetto al 2002.

Le autorizzazioni di cassa, elevate del 4,7 per cento sul 2002, hanno raggiunto 12.389 milioni, consentendo pagamenti per il 63 per cento con un incremento di 3 punti, restando comunque ad un livello inferiore di oltre 24 punti rispetto all'indice medio delle erogazioni statali, 87,6 per cento. Infatti, i pagamenti totali sono stati 11.413 milioni ed hanno espresso un progresso di oltre 9 punti percentuali, raggiungendo l'indice più elevato del quadriennio 2000–2003, 92 per cento , rispetto alle autorizzazioni. I pagamenti relativi alla competenza sono stati 5.135 milioni, pari al 48 per cento delle disponibilità; nel 2002 l'indice era stato il 41 per cento.

Risulta evidente come il 2003 si sia caratterizzato, a fronte di un volume di nuove assegnazioni che ha registrato solo un lieve miglioramento, per aver consentito una più consistente alimentazione finanziaria delle università e degli enti di ricerca mediante la manovra della cassa.

Conseguentemente i residui totali finali risultano ridotti circa dell'1 per cento rispetto al 2002, attestandosi a 7.883 milioni e rappresentando il 40 per cento della massa spendibile; nell'anno precedente si era registrato il 45 per cento.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 11 milioni, con una forte riduzione rispetto ai 35 milioni del 2002.

Le economie totali sono state 232 milioni, di cui 128 a carico dei residui e 104 della competenza: esse risultano contenute di 66 milioni sul livello del 2002, 298 milioni. L'incidenza della perenzione sulle economie verificatesi sui residui è del 64 per cento, corrispondenti a circa 83 milioni; pertanto le effettive economie prodottesi nella gestione dei residui sono state 45 milioni. I volumi più elevati di perenzioni si sono avuti sui capitoli 5490 riguardante le borse di studio per i medici specializzandi del periodo 1983-1991 (oltre 11 milioni); 8932 relativo al Fondo agevolazioni per la ricerca – FAR - (quasi 56 milioni); 8933 – finanziamento di centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno (quasi 12 milioni). Questi tre casi sono accomunati dall'applicazione di procedure amministrative di notevole complessità e da tempi di realizzazione degli interventi che superano abbondantemente il triennio.

Rispetto al 2002 le perenzioni si sono ridotte del 46 per cento , infatti l'indice sui residui era stato pari al 91 per cento : per il solo FAR le perenzioni avevano raggiunto i 101 milioni. Tra le economie effettive prodottesi sui residui, vanno segnalate quelle che hanno interessato i capitoli, già citati, 8932 per circa 4 milioni e 8933 per 2 milioni. Le economie di competenza – 104 milioni – hanno rappresentato circa l'1 per cento della dotazione.

Due ulteriori note di auditing finanziario-contabile che evidenziano specifici fenomeni gestori.

A) RESIDUI

I residui iniziali, che erano stati 8.868 milioni, nel corso della gestione sono risultati rideterminati in 8.886 milioni, segnando un incremento del 2 per cento, pari a circa 18 milioni, dei quali circa 17 hanno riguardato il capitolo 8952 – *Intesa di programma in favore delle università meridionali.*

Su questo volume di residui, come già detto, si sono prodotte 128 milioni di economie, delle quali quelle effettive al netto delle perenzioni hanno raggiunto 45 milioni: 35 per cento . Le due evenienze descritte rivelano anomalie amministrativo-contabili che necessitano di delucidazioni da parte dell'Amministrazione.

Tabella 3

ANNI	MASSA SPENDIBILE	AUTORIZZAZIONI DI CASSA/MASSA SPENDIBILE	RESIDUI TOTALI
2000	*13,62*	*55,54*	*12,14*
2001	*11,82*	*58,19*	*5,12*
2002	*-2,00*	*60,39*	*-5,62*
2003	*-0,30*	*63,40*	*-11,10*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti MIUR

Il precedente prospetto intende mostrare l'evoluzione, verificatasi nel quadriennio 2000 – 2003, del rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e degli indici di variazione sull'anno precedente della stessa massa e dei residui. Ormai la possibilità di osservare l'andamento relativo a quattro anni rende evidente come l'allentamento del vincolo di cassa sia andato a compensare almeno parzialmente la contrazione delle disponibilità.

B) ECCEDENZE

Nell'ambito dell'unità previsionale di base *Accademie ed istituti superiori musicali, coreutici e per le industrie artistiche (26.1.1.2)* il capitolo 5687, riguardante le supplenze annuali del personale docente e non docente, denuncia, a carico della gestione dei residui, una maggiore spesa di circa 74 mila euro a fronte di 35 mila euro di residui iniziali: la spesa risulta aumentata del 212 per cento.

L'accaduto si collega alle tardive comunicazioni all'Ufficio Centrale del Bilancio, rispetto alla chiusura dell'esercizio finanziario, delle contabilità delle Direzioni Provinciali dei Servizi Vari del Tesoro. Il fenomeno, limitatamente a questa U.P.B., risulta notevolmente ridimensionato nei confronti degli anni precedenti.

Tabella 4

(migliaia di euro)

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA ED ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE			
ANNO	2002	2003	% Variazioni
CLASSE COFOG	istruzione superiore	istruzione superiore	2003/2002
Stanziamenti definitivi CP	7.436.973	7.574.594	*2*
Residui di stanziamento iniziali	61.195	7.731	*-87*
Massa impegnabile	7.498.168	7.582.324	*1*
Impegni totali su massa impegnabile	7.313.355	7.473.932	*2*
Massa spendibile	12.524.851	12.238.324	*-2*
Autorizzazioni di cassa	8.189.791	8.589.802	*5*
Pagamenti totali	7.708.510	8.216.714	*7*
Residui totali	4.648.728	3.872.149	*-17*
Economie totali	167.612	149.461	*-11*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti MIUR

Tabella 5

Stanziamenti definitivi di competenza

(migliaia di euro)

Gradi di istruzione	2002		2003	
	V.A.	%	V.A.	%
istruzione prescolastica e primaria	4.409.904	*10*	4.794.367	*10*
istruzione primaria	12.109.856	*27*	13.193.376	*27*
istruzione secondaria inferiore	8.074.617	*18*	8.784.955	*18*
scuola secondaria superiore	12.162.573	*27*	13.282.057	*27*
istruzione superiore	7.436.973	*16*	7.574.594	*16*
istruzione non altrimenti classificabile	907.580	*2*	869.670	*2*
TOTALE	**45.101.503**	***100***	**48.499.019**	***100***

Le tabelle 4 e 5 consentono un approfondimento, secondo i consueti parametri contabili, sulle dotazioni che il *solo* settore dell'istruzione superiore ha avuto a disposizione nei due anni 2002 – 2003. Coerentemente con quanto segnalato in precedenza, esse risultano elevate di due punti percentuali, mentre i pagamenti e i residui hanno registrato, rispettivamente un incremento

del 7 per cento ed un calo del 17 per cento. La consistenza degli indici di distribuzione delle risorse tra i vari gradi dell'istruzione, misurata in rapporto agli stanziamenti definitivi di competenza, non risulta variata tra i due anni: l'istruzione superiore mantiene la terza posizione con l'incidenza del 16 per cento dopo il 27 per cento della scuola elementare e della scuola secondaria superiore e il 18 per cento della scuola media.

La relazione sul rendiconto 2002 aveva discusso criticamente la attuale non conoscibilità, a causa delle classificazioni adottate, dell'entità dei Fondi destinati alle università per attività di ricerca e la ridotta significatività delle informazioni desumibili dalla articolazione delle funzioni obiettivo. La situazione per il 2003 non è mutata e quindi permangono le osservazioni già avanzate. Altrettanto deve dirsi per la configurazione dell'analisi per categorie economiche, introdotta da qualche anno, che non consente la connessione della spesa con i destinatari finali della stessa nel contesto di un bilancio nel quale circa il 98 per cento delle dotazioni sono trasferite alle università ed agli enti di ricerca[44].

Le funzioni obiettivo presenti, come avvenuto nel 2002, sono tre: *servizi generali per le pubbliche amministrazioni, affari economici, istruzione* ed esprimono, nell'ordine, i seguenti valori percentuali, calcolati in relazione alle previsioni definitive di competenza, 20,5 per cento, 0,07 per cento , 79,4 per cento. Nel 2003 l'*istruzione* ha guadagnato oltre 3 punti a scapito degli *affari economici.*

Anche nel 2003 il settore *università – ricerca* del Ministero è risultato articolato in tre centri di responsabilità, costituiti dal Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, dal Servizio affari generali, sistema informativo e statistico e dal Servizio studi e documentazione. Gli aspetti essenziali della gestione da essi operata sono forniti dalle tabelle 6 e 7 con riferimento alla massa impegnabile ed alla massa spendibile, mettendo a raffronto gli esiti degli anni 2002 e 2003. La prima constatazione evidenzia la singolarità dell'assetto risalente al precedente regolamento di organizzazione – situazione ancora protrattasi per tutto il 2003 – che vedeva i Fondi da gestire distribuiti per il 95,93 per cento al Dipartimento, per il 4,05 per cento al Servizio affari generali e l'0,02 per cento al Servizio studi. Ovviamente ciò traduceva i carichi funzionali attribuiti a ciascuna delle tre strutture. La prima deputata ai servizi per le università e la ricerca pubblica e privata; la seconda affidataria dei servizi amministrativi generali del Ministero (personale, funzionamento ordinario) e di quelli riguardanti l'alta formazione artistica e musicale.

In secondo luogo, l'entità delle risorse gestite dal Dipartimento ne fa, nell'ambito del MIUR, il centro di responsabilità che amministra, in termini di assoluta prevalenza mediante trasferimenti, di gran lunga la più consistente dotazione: 20,1 per cento.

[44] Un esempio che dimostra la casualità delle classificazioni e l'indifferenza per il significato dei vocaboli scelti per individuare la pertinenza delle risorse è dato dall'UPB 25.2.3.2, denominata *Ricerca applicata*, che, tra i capitoli comprende il cap. 8947 *Fondo per gli investimenti della ricerca di base.*

Tabella 6

MASSA IMPEGNABILE

2002-2003

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Massa impegnabile			Impegni totali			Residui di stanziamento totali			*% Imp./massa impegnabile*	
	2002	2003	*% 2003/2002*	2002	2003	*% 2003/2002*	2002	2003	*% 2003/2002*	*2002*	*2003*
Programmazione, coordinamento e affari economici	10.141.740	10.235.655	*0,93*	9.703.010	10.197.275	*5,09*	31.663	10.475	*-66,92*	*96*	*100*
Affari generali sistema informativo e statistico	451.675	433.785	*-3,96*	333.322	339.194	*1,76*	3.430	696	*-79,71*	*74*	*78*
Studi e documentazione	1.895	2.065	*8,97*	1.379	1.787	*29,59*	7	2	*0,00*	*73*	*87*
Totale	10.595.310	10.671.505	*0,72*	10.037.711	10.538.256	*4,99*	35.100	11.173	*-68,17*	*95*	*99*

Tabella 7

MASSA SPENDIBILE

(migliaia di euro)

2002-2003

CDR	residui iniziali		*2003 2002 %*	massa spendibile		*2003 2002 %*	autorizzazioni di cassa		*2003 2002 %*	pagamenti totali		*2003 2002 %*	economie totali		*2003 2002 %*	residui totali finali		*2003 2002 %*	*%pag.totali/aut.di cassa*	
	2002	2003		2002	2003		2002	2003		2002	2003		2002	2003		2002	2003		*2002*	*2003*
Programmazione, coordinamento e affari economici	9.356.602	8.816.870	*-5,77*	19.068.552	19.026.559	*-0,22*	11.364.791	11.952.686	*5,17*	10.083.563	11.069.677	*9,78*	185.708	103.530	*-44,25*	8.799.281	7.853.352	*-10,75*	*88,73*	*92,61*
Affari generali sistema informativo e statistico	61.008	68.776	*12,73*	512.398	499.684	*-2,48*	458.867	434.570	*-5,29*	332.418	341.112	*2,62*	111.119	128.557	*15,69*	68.861	30.016	*-56,41*	*72,44*	*78,49*
Studi e documentazione	821	203	*-75,27*	2.717	2.265	*-16,64*	2.265	2.134	*-5,78*	1.685	1.826	*8,37*	844	367	*-56,52*	188	72	*-61,70*	*74,39*	*85,57*
Totale	9.418.431	8.885.849	*-5,65*	19.583.667	19.528.508	*-0,28*	11.825.923	12.389.390	*4,76*	10.417.666	11.412.615	*9,55*	297.671	232.454	*-21,91*	8.868.330	7.883.440	*-11,11*	*88,09*	*92,12*

5. Aspetti essenziali dell'azione amministrativa.

Prima di soffermarsi, in un rapida sintesi, sull'applicazione che hanno avuto nel 2003 i principali strumenti di intervento a disposizione dell'Amministrazione, occorre dar conto dell'attuazione delle norme delle leggi finanziarie 2002 e 2003 che hanno dettato i tempi dell'azione di spesa, in particolare di quella in conto capitale. Tenendo conto che, nell'assoluta prevalenza dei casi, il MIUR non cura la diretta realizzazione degli interventi, ma si limita ad assegnare (trasferire) risorse ad università, enti di ricerca ed imprese perché essi attuino i programmi e/o i progetti in precedenza definiti, solo l'acquisita disponibilità di cassa da parte di questi soggetti li mette in condizione di operare. Inoltre,ai fini di una completa ricostruzione del quadro di regole, nel quale operano le amministrazioni, va tenuto presente che l'effettiva erogazione dei Fondi ai soggetti destinatari può avvenire solo se essi si trovino in condizione di riceverli nel rispetto delle discipline di determinazione del fabbisogno e delle giacenze di cassa.

L'art. 46 della legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) e, in via applicativa, l'art. 93, comma 7, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003) hanno fatto confluire in due Fondi, individuati in relazione ai comparti omogenei di spesa *università e ricerca* (cap. 9000) e *edilizia universitaria* (cap. 9005), gli investimenti autorizzati dalle leggi indicate nell'allegato 1 della stessa legge n. 289, che in precedenza erano allocati in distinti capitoli. Le dotazioni dei due capitoli sono state, rispettivamente, di 348.337.743 e di 201.447.393, per complessivi 549.785.136. Successivamente, a conclusione di una procedura che vede impegnate anche le Commissioni parlamentari, sulla base delle destinazioni di spesa individuate dal Ministro, il Ministro dell'economia e delle finanze distribuisce le risorse sui pertinenti capitoli, in ordine ai quali l'Amministrazione può avviare la gestione della spesa. Nel 2003 ciò si è verificato al termine della seconda decade di settembre nel limite di 516.646.015 ; il complemento delle risorse è stato reso disponibile con un'ulteriore assegnazione. Aspetto da considerare è che la procedura descritta ha riguardato somme presenti nello stato di previsione MIUR dal 1° gennaio 2003.

5.1. Istruzione superiore.

5.1.1. Il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

Tabella 8

(migliaia di euro)

Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario					
	2001 cap. 1256 MURST a	2002 cap. 5496 MIUR b	*b/a*	2003 cap. 5496 MIUR c	*c/b*
Prev. Def.					
CP	131.696	123.293	*-6,38*	,124.385	*0,89*
RS	56.965	53.638	*-5,84*	59.156	*10,29*
Pagamenti					
CP	83.842	66.798	*-20,33*	90.532	*35,53*
RS	51.182	48.556	*-5,13*	31.075	*-36,00*
Residui					
CP	47.854	56.495	*18,05*	33.853	*-40,08*
RS	5.783	2.661	*-53,99*	28.082	*955,32*

La tabella 8 espone il confronto delle gestioni del triennio 2001 – 2003 relative al Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario. La disponibilità della competenza 2003 segna un recupero di circa l'1 per cento sull'anno precedente, restando tuttora ad un livello inferiore a quello 2001. Esso, peraltro, è solo figurativo, essendo dovuto alla

tardiva riassegnazione (dicembre 2003) di residui 2000 perenti. Considerato come anno base il 2001, gli accreditamenti totali (residui + competenza) alle università hanno espresso gli indici – 14,6 per cento e –10 per cento, rispettivamente per il 2002 e il 2003.

Nello scorcio del 2002 e nel 2003 il Ministero ha intensificato l'azione di vigilanza e di stimolo circa l'attivazione dei corsi da parte degli atenei solo in presenza delle condizioni che ne consentano l'utile svolgimento per gli studenti (c.d. *requisiti minimi*)[45]. Si tratta dell'accertamento della sussistenza delle risorse di tutte le tipologie, ma, essenzialmente, docenti, aule, laboratori, biblioteche, dotazioni finanziarie. Ciò alla fine si traduce in una più vigile attenzione per il miglioramento dell'offerta formativa. Di tale azione è strumento strategico l'apposita banca dati, non solo per il monitoraggio e il governo del sistema universitario da parte del Ministero, ma, soprattutto, per la possibilità, che essa garantisce a ciascun ateneo, mediante la gestione in rete informatica dei dati e delle informazioni, di acquisire la consapevolezza condivisa della situazione. La conduzione partecipata della banca dovrebbe infatti comportare la promozione di comportamenti virtuosi, che necessariamente sottendono il riconoscimento degli elementi di fatto condizionanti l'erogazione del servizio didattico.

Gli obiettivi cui il sistema delle autonomie universitarie viene chiamato a corrispondere sono così indicati:

- riduzione dei tassi di *abbandono* degli studenti;
- aumento del numero di studenti *attivi;*
- riduzione dei tempi necessari per il conseguimento dei titoli di studio;
- coerenza tra formazione erogata e domanda del mercato del lavoro;
- mobilità – nazionale e internazionale – degli studenti e dei docenti.

Ad essi funzionalmente si rapportano le informazioni da inserire nella banca dati che mirano essenzialmente a mettere in condizione, in primo luogo, lo studente, al momento dell'ingresso nell'università, ma anche nello svolgimento del corso di studi, ed insieme tutta la collettività di conoscere i contenuti e la consistenza qualitativa dell'offerta formativa; i requisiti di inserimento; le potenzialità occupazionali collegate al titolo di studio conseguito. Le informazioni di più diretto rilievo sono quelle concernenti la numerosità degli studenti iscritti al primo anno di corso ed il numero minimo di docenti necessari. In prospettiva, il Ministero si ripromette di implementare la banca, a seguito dell'attivazione dell'anagrafe degli studenti, con i principali risultati del processo formativo individuati nei seguenti indicatori:

- percentuale di abbandoni dopo il 1° anno di iscrizione;
- percentuale di immatricolati che nell'anno di prima iscrizione non abbiano ottenuto una adeguata percentuale di crediti;
- percentuale di laureati nel limite della durata del corso, aumentata di un anno;
- percentuale di occupati ad un anno dal conseguimento del titolo.

Il Ministro con decreto 3 settembre 2003 ha determinato gli obiettivi della programmazione per il triennio 2004 - 2006[46].

[45] Nota n. 781 del 16 ottobre 2002 diretta ai Rettori delle università e al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario; nota n. 995 del 3 luglio 2003 e nota n. 1216 dell'8 agosto 2003, parimenti indirizzate.

[46] G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2004.

5.1.2. Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi.

Tabella 9

(milioni di euro)

Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) e dei consorzi: *capitolo 1263 MURST anni 1998-2001; capitolo 5507 MIUR anno 2002; capitolo 5507 MIUR anno 2003*					
ANNI		Prev.def.	Pagamenti	Residui	Economie
1998	RS	2.665	2.477	188	-
	CP	5.135	2.093	3.042	-
	TOT/MS	**7.800**	**4.570**	**3.230**	-
1999	RS	3.230	2.999	199	32
	CP	5.629	1.994	3.635	-
	TOT/MS	**8.859**	**4.993**	**3.834**	**32**
	INCR%	*13,58*	*9,25*	*18,7*	
2000	RS	3.834	3.525	295	14
	CP	5.829	1.741	4.088	-
	TOT/MS	**9.663**	**5.266**	**4.383**	**14**
	INCR%	*12,35*	*5,46*	*14,32*	*-56,25*
2001	RS	4.383	3.956	391	36
	CP	6.189	2.172	4.017	-
	TOT/MS	**10.572**	**6.128**	**4.408**	**36**
	INCR%	*9,41*	*16,37*	*0,59*	*157,14*
2002	RS	4.408	4.053	327	28
	CP	6.209	2.627	3.582	-
	TOT/MS	**10.617**	**6.680**	**3.909**	**28**
	INCR%	*0,43*	*9,01*	*-11,32*	*-22,22*
2003	RS	3.910	3.883	27	-
	CP	6.295	3.186	3.109	-
	TOT/MS	**10.205**	**7.069**	**3.136**	-
	INCR%	*-3,89*	*5,82*	*-19,80*	-

La tabella 9 reca, in rapporto ai principali parametri contabili, i dati dei rendiconti 1998 – 2003, dai quali si coglie l'evoluzione dei valori monetari del Fondo, destinati in forte prevalenza al funzionamento delle università. Una quota minoritaria sostiene i consorzi interuniversitari. Si può osservare come, non considerando l'incidenza della svalutazione monetaria, le dotazioni di competenza risultino incrementate di anno in anno. Il volume annuale dei trasferimenti si è accentuato, soprattutto negli ultimi anni: da una quota di circa il 56-58 per cento della massa spendibile si è giunti al 69 per cento dell'ultimo anno, con uno scarto di 6 punti sul 2002.

Le assegnazioni per il finanziamento ordinario delle università per il 2003 sono state disposte in applicazione dei criteri stabiliti dal decreto 7 maggio 2003. Per assicurare le risorse necessarie alla copertura della globalità degli interventi previsti dal decreto viene operata una preliminare riduzione del Fondo assegnato nel 2002 pari all'1,9 per cento . La determinazione quantitativa degli interventi di riequilibrio prevede:

- l'utilizzazione del modello del 1998 ancorato al numero degli studenti iscritti nell'anno accademico 2000 – 2001;
- la destinazione di 30 milioni per l'accelerazione del riequilibrio in favore degli atenei distanti per oltre il 7 per cento (10 per cento nel 2002) dal valore di riferimento;
- la riduzione del 9,5 per cento del FFO consolidato da destinare al riequilibrio (9 per cento nel 2002)

Inoltre, il decreto stabilisce: a) la copertura finanziaria delle obbligazioni derivanti da provvedimenti Ministeriali adottati in anni precedenti; b) l'assegnazione di 2 milioni per incentivare la mobilità dei docenti; c) l'assegnazione di 7 milioni per i contratti con studiosi ed

esperti stranieri o italiani impegnati all'estero da almeno un triennio; d) un Fondo di riserva di 11,4 milioni.

L'evoluzione dei criteri adottati nei due anni fa cogliere nel 2003 l'intento di accelerare il conseguimento dell'obiettivo *riequilibrio* mediante un sostegno finanziario di maggior consistenza. Accanto a ciò il modello utilizzato è tuttora quello del 1998, che si rapporta al numero di studenti iscritti. Esso necessita di essere rivisto, in modo da verificarne la coerenza con lo sviluppo che ha caratterizzato negli ultimi anni le diverse sedi universitarie, anche in attuazione delle misure previste dai piani, e, soprattutto della mutazione intervenuta negli ordinamenti didattici. In particolare, deve essere oggetto di attenta riflessione il collegamento " numero studenti iscritti – entità del finanziamento".

La dotazione di competenza del FFO è stata di 6.295 milioni, registrando un incremento di 86 milioni (+1,4 per cento) sul 2002. I residui gestiti nell'esercizio sono stati 3.910 milioni. Essi insieme alla competenza si sono tradotti in trasferimenti alle università ed ai consorzi nel limite di 7.069 milioni: +5,8 per cento rispetto al 2002.

I consorzi interuniversitari hanno ottenuto un finanziamento complessivo di 45 milioni[47]. Ne consegue che le risorse rese complessivamente disponibili per gli atenei sono state circa 6.250 milioni, con un incremento di 89 milioni (+ 1,4 per cento) rispetto alle disponibilità 2002: 6.161 milioni. Per conoscere l'effettivo volume complessivo che lo Stato mette a disposizione per il funzionamento ordinario del sistema universitario le somme innanzi indicate debbono essere integrate della assegnazione prevista dalla legge speciale per l'Università di Trento, che nel 2003 è stata di 10.589.224 (2002, 13.878.000).

Deve, in fine, essere ricordato il finanziamento straordinario quinquennale – 2002- 2006 – di 375 milioni, concesso a favore delle università statali dall'art 4, comma 1, del DL n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 268 del 2002 a parziale ristoro delle situazioni debitorie, derivanti dalla progressione economica dei docenti[48]. Nel 2003 sono state erogate le quote 2002 e 2003, per un totale di 150 milioni, operando un riparto proporzionale alla spesa per assegni fissi al personale docente e ricercatore determinatasi, per la prima, dal 1995 al 1999, ed estesa al 2000, per la seconda.

Sembra emergere la necessità di un approFondimento circa i termini numerici e di riferimento temporale posti alla base della quantificazione operata in occasione dell'emanazione del DL n. 212 e i criteri seguiti nell'attuazione della disposizione da esso dettata.

Solo per l'anno 2004 l'art. 5 del DL n. 97 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 143 del 2004 ha stabilito che, senza oneri per lo Stato, il calcolo dell'incidenza degli assegni fissi del personale di ruolo delle università statali, che di norma non può superare il 90 per cento della quota del FFO attribuita, possa essere effettuato al netto dei costi derivanti dagli incrementi relativi agli stessi assegni dovuti a docenti e ricercatori e da quelli conseguenti ai miglioramenti contrattuali a decorrere dal 2002 per il personale tecnico-amministrativo.[49] Parimenti senza oneri per lo Stato e sempre per il solo 2004, è concessa agli stessi fini la riduzione di un terzo delle spese per il personale docente e non docente che presta servizio in regime convenzionale con il Servizio sanitario nazionale.

La misura non apporta nuove risorse al sistema universitario, limitandosi a sottrarre alle penalizzazioni previste dalla disciplina che regola il finanziamento ordinario gli atenei che, in conseguenza dell'attribuzione al personale degli incrementi retributivi dovuti per i meccanismi di adeguamento ed in applicazione dei CCNL, si trovino nella condizione di aver superato il limite del 90 per cento della quota del FFO.

---

[47] Il decreto 1° settembre 2003 ha definito i criteri del riparto e ha quantificato il finanziamento.

[48] Per la ricostruzione della vicenda che ha dato luogo al finanziamento e l'indicazione dei problemi posti dalla soluzione prescelta si rinvia a quanto esposto nella relazione per l'esercizio 2002.

[49] Art. 51, comma 4, della legge n. 449 del 1997; art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998; art. 3, comma 53, della legge n. 350 del 2003.

Sembra che in tal modo si rischi di ottenere il risultato di accrescere la precarietà finanziaria dei singoli atenei e del sistema universitario nel suo complesso, rendendo, per altro verso, ancor più evidenti l'obsolescenza del modulo di finanziamento ordinario e le incoerenze nella sua applicazione.

L'Amministrazione non ha documentato il rispetto per l'anno 2003 della disciplina riguardante il fabbisogno finanziario. Risulta confermata l'osservazione formulata nella precedente relazione: l'entità delle giacenze di cassa alla fine del 2003 è ancora in crescita, avendo raggiunto 1.200 milioni, registrando un incremento di circa il 35 per cento sul 2002, nettamente superiore all'indice 2002/2001, che era stato del 23,6 per cento. La situazione sembra contraddire l'insufficienza della provvista finanziaria, di frequente lamentata dalle università. La CRUI e il Ministero sono chiamati a chiarire le cause che generano il fenomeno.

Le università non statali hanno ottenuto il trasferimento di circa 136 milioni, di cui 30 in conto residui e 106 della competenza; 10 milioni costituiscono residui. La dotazione di competenza – 116 milioni – ridotta dell'1,7 per cento .

5.1.3. Il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

Questo Fondo ha sostituto, per effetto del DL n. 105 del 2002, convertito, con modificazioni, con la legge n. 170 del 2002 – art. 1 – il Fondo integrativo per l'incentivazione alla didattica, che negli anni passati aveva avuto una limitata e disomogenea utilizzazione da parte degli atenei. Infatti, nel 2002 a fronte di un'assegnazione di 130 milioni le università avevano speso solo il 31,5 per cento, pari a 41 milioni, dei quali 20 erano stati erogati. Di quest'ultima somma circa 4 milioni era stata destinata ad attività di orientamento e tutorato a favore degli studenti.

Il Fondo ha avuto nel 2003 una disponibilità di 78 milioni, erogati alle università per 29 milioni; 49 milioni hanno costituito residui. La gestione è avvenuta, come previsto dalla legge, in base ai criteri e modalità stabiliti con il decreto del Ministro 23 ottobre 2003. Esso ha così ripartito le risorse tra le finalità indicate dalla legge:

- a) borse di studio integrative a sostegno della mobilità internazionale degli studenti, 12,726 milioni;
- b) assegni per le attività di tutorato destinati agli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi di laurea specialistica, alle scuole di specializzazione per le professioni forensi e per gli insegnanti delle scuole secondarie ed ai corsi di dottorato di ricerca, 10,932 milioni;
- c) corsi di dottorato di ricerca, integrati in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria, da attivare in ambiti di indagine individuati, 24,5 milioni; a questa somma si aggiungono ulteriori 7 milioni a carico della dotazione per le borse di studio *post laurea;*
- d) incentivazione - mediante il rimborso parziale delle tasse e contributi - per le iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse, 3 milioni;
- e) assegni di ricerca, 26,6 milioni;
- f) progetti proposti dalle Regioni per convenzioni con istituti di credito volte alla concessione di prestiti di onore agli studenti, 0,5 milioni.

5.1.4. Il diritto allo studio.

Il Fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio nel 2003 ha ottenuto una dotazione di competenza di 124 milioni, ridotta dell'1,6 per cento rispetto al 2002; i residui provenienti dai precedenti esercizi sono stati 129 milioni. Queste disponibilità , per i residui, sono state integralmente trasferite alle Regioni; mentre i trasferimenti delle risorse di competenza sono stati pari a 51 milioni. L'autorizzazione di cassa, utilizzata totalmente, ha consentito lo smaltimento della

massa spendibile per il 71 per cento . Si è così riusciti ad erogare il saldo delle assegnazioni 2001 per circa 3 milioni; la totalità delle assegnazioni 2002 per 126 milioni ed un acconto relativo al 2003 per 51 milioni. Solo successivamente il decreto del PCM ha indicato come priorità per le destinazioni gli studenti di prima immatricolazione.

La complessa procedura di elaborazione dei criteri di riparto, di assegnazione ed erogazione delle risorse è rimasta immutata ed esposta ai problemi discussi negli anni precedenti.

5.1.5. La spesa per l'edilizia universitaria: disponibilità (RS - CP); assegnazioni; trasferimenti; residui; economie.

Il riparto del Fondo di 201.447.393, iscritto sul cap. 9005, del quale si è descritta la procedura sub 5, è stato così disposto:

- edilizia universitaria, - 158.228.000 (cap. 8957);
- interventi per megatenei, - 42.399.000 (cap. 8960);
- interventi per la salvaguardia di Venezia, - 820.393 (cap. 8955, 8956, 8963).

La disponibilità 2003 è risultata ridotta di 100 milioni rispetto all'importo previsto per lo stesso anno nella tabella F della legge finanziaria 2002, come può ricavarsi dalla seguente tabella 10 che reca l'evoluzione della provvista assicurata nell'ultimo triennio dalle leggi finanziarie. Essa espone le dotazioni previste per ciascun anno accompagnate dall'indice di riduzione rispetto all'anno precedente. L'informazione che se ne trae è quella di una forte contrazione delle disponibilità.

Tabella 10

(migliaia di euro)

Edilizia universitaria – evoluzione delle risorse *(Tabella F – leggi finanzirie 2002 – 2003 – 2004)*					
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Legge n. 448/2001	206.582	333.114	428.659	-	-
Legge n. 289/2002	-	231.614	227.159	342.399	-
Scostamento % su anno precedente	-	*-30,3*	*-47,1*	-	-
Legge n. 350/2003	-	-	184.760	150.000	150.000
Scostamento % su anno precedente	-	-	*-18,5*	*-56,1*	-

Fonte: elaborazione C.d.C. su dati delle leggi finanziarie

Gli interventi di edilizia universitaria hanno potuto contare nel 2003 su una massa spendibile che, complessivamente, ha riguardato risorse (comprese quelle relative a singoli Atenei) provenienti dai residui per 503 milioni e per 365 milioni dalla competenza 2003, che risulta incrementata del 23 per cento circa. I Fondi relativi a tale anno sono stati impegnati per 357 milioni (97,8 per cento), ad eccezione di circa 8 milioni (2,2 per cento) collocati in

economia (cap. 8953 – contributi sugli interessi per i mutui Cassa DD.PP.); i trasferimenti alle università sono stati pari a 126 milioni (34,5 per cento); i residui 231 milioni (63,3 per cento).

In relazione alla competenza, gli impegni e i trasferimenti (pagamenti) per l'edilizia hanno rappresentato, rispettivamente, l'11,5 per cento e l'11,1 per cento della dotazione globale per investimenti pertinente, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero, ai settori università e ricerca.

Gli importi accreditati sui residui sono stati 185 milioni (36,7 per cento); 318 milioni permangono come residui (63,2 per cento); le economie circa 200 mila. Gli accreditamenti complessivi sono stati quindi 311 milioni: essi segnano un decremento di circa il 13 per cento sul 2002, che a sua volta aveva registrato un calo di quasi il 4 per cento sul 2001.

Cap. 8957 – Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche.

Come si è detto, la legge finanziaria 2003, alla tab. F (importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali), ha previsto per l'edilizia universitaria 158.228.000 euro per il 2003.

Con DM 29 settembre 2003, n. 177 sono stati definiti i criteri per la ripartizione nell'ambito dei seguenti comparti, che vedono confermate le quote 2002 con il solo incremento di due punti percentuali a favore dell'edilizia generale (complessivamente, 89,5 per cento) a seguito del venir meno dell'assegnazione per gli osservatori astronomici :

	(euro)
Università: edilizia sportiva	4.747.000
Collegi universitari legalmente riconosciuti	4.747.000
Istituzioni universitarie non parametrabili con le Università[50]	7.120.000
Università: edilizia generale, dipartimentale e residenziale	141.614.000
TOTALE:	158.228.000

In attuazione di tali criteri, il Ministero ha provveduto alla effettiva ripartizione ed assegnazione dei Fondi.

Considerato che i Fondi assegnati sul capitolo 8957 possono essere, tra l'altro, utilizzati, oltre che per l'edilizia, anche per l'acquisto di attrezzature didattiche e scientifiche, le Università, nella programmazione degli interventi edilizi, possono prevedere anche spese con tale oggetto. Il Ministero pertanto non procede a specifiche assegnazioni per le attrezzature.

Un'analisi approfondita della gestione Ministeriale di questo settore della spesa destinata al sistema universitario confrontata con le gestioni condotte dagli atenei è stata effettuata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni statali, i cui esiti sono stati definiti con la deliberazione n. 9/2004/G del 25 febbraio – 27 aprile 2004. Tra gli aspetti che sono emersi si segnalano: a) conferma, per questo specifico ambito di spesa, delle osservazioni formulate dalle Sezioni riunite nelle precedenti relazioni circa le incongruenze e la scarsa significatività delle classificazioni adottate nello stato di previsione MIUR. Esse, inoltre, non consentono il collegamento con i conti delle singole istituzioni universitarie e, quindi, con il conto finanziario del sistema universitario, con la conseguenza di non poter mettere in rapporto le assegnazioni con l'impiego delle risorse; b) diversità nelle tecniche contabili utilizzate dagli atenei ed elusione dell'obbligo di legge che esige la omogenea redazione dei conti consuntivi; c) disfunzionalità nei criteri di determinazione dell'entità e di riparto dei Fondi; d) assenza di valutazioni da parte del Ministero sugli esiti dell'applicazione degli indirizzi operata dagli atenei e sugli interventi realizzati.

[50] Si tratta delle università per stranieri e delle scuole superiori.

5.1.6. Alta formazione artistica e musicale - AFAM.

A circa cinque anni dall'entrata in vigore della legge 21 dicembre 1999, n. 508 un altro ramo dell'istruzione superiore va assumendo un'autonoma configurazione unitaria a ragione dei progressi realizzati nella definizione del suo specifico ordinamento. Si tratta del sistema delle istituzioni artistiche e musicali, costituito, per l'area statale, da 20 accademie di belle arti; 54 consevatori di musica; 4 istituti superiori per le industrie artistiche; dall'Accademia Nazionale di Danza e dall'Accademia Nazionale di Arte Drammatica. Per l'area non statale, le accademie di belle arti sono 26 e gli istituti musicali 22. Al 31 dicembre 2003 il corpo docente nelle sue diverse figure (docenti, assistenti, accompagnatori) era composto da 6.658 unità a fronte di un organico di 6.846 posti (indice di copertura, 97 per cento). Nell'anno accademico 2002 – 2003 sono state conferite 100 supplenze a tempo indeterminato. Il personale amministrativo consta di 1.136 unità su un organico che ne prevede 1.957 (indice di copertura, 58 per cento).

Gli studenti iscritti nello stesso anno accademico risultavano circa 47.000, con una netta prevalenza degli iscritti ai conservatori – oltre il 70 per cento - circa 33.000.

Dal rendiconto MIUR 2003, in termini di estrema sintesi, si ricava che lo Stato ha speso per questo ramo di istruzione 320 milioni, trasferiti (pagamenti) agli istituti per 18 milioni provenienti dai residui di anni precedenti e per 302 milioni pertinenti alla competenza. 18 milioni sono stati i residui totali finali. Si sono verificate ben 127 milioni di economie (36 milioni residui + 91 milioni competenza), costituenti il 27 per cento della massa spendibile. Questa evenienza, insieme all'eccedenza di spesa prodottasi sul conto dei residui del capitolo 5687 - supplenze annuali[51] -, rivela che le dotazioni finanziarie dei capitoli compresi nella pertinente unità di base sono determinate con notevole approssimazione, che necessita di essere contenuta.

Il processo di definizione degli ordinamenti autonomi degli istituti si svolge ad un passo non rapido, condizionato come è dai tempi di emanazione delle discipline quadro previste dalla legge n. 508 del 1999. Infatti, il regolamento che ha stabilito i criteri per l'esercizio da parte degli istituti dell'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa è stato emanato solo il 28 febbraio 2003 con DPR n. 132, mentre continuano a tardare due provvedimenti di grande importanza per la compiuta configurazione di questo ramo di istruzione: il regolamento per la determinazione degli ordinamenti didattici e il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità. Solo il Conservatorio di musica di Roma e l'Accademia di Belle Arti di Foggia hanno ottenuto l'approvazione dello statuto. Per contro è stata avviata una notevole sperimentazione didattica di corsi di primo e secondo livello.

E' auspicabile che l'Amministrazione solleciti la definizione dei regolamenti citati e supporti con efficacia il processo di autonomia degli istituti anche mediante specifiche rilevazioni statistiche degli studenti iscritti e degli esiti dei loro studi.

5.2. Ricerca scientifica e tecnologica.

Si presenta una sintetica rassegna degli interventi posti in essere nel 2003, ove possibile, accompagnati, per consentire un raffronto, da informazioni relative all'anno precedente.

Nel complesso, dall'esame dei rendiconti 2002 e 2003 si ricava un incremento delle disponibilità 2003 del 7,2 per cento, pari a circa 189 milioni: nel 2002 gli stanziamenti definitivi di competenza avevano raggiunto circa 2.611 milioni, divenuti circa 2.800 milioni del 2003.

[51] Per le possibili cause del fenomeno si veda il paragrafo 4.

5.2.1. Il finanziamento degli enti pubblici di ricerca.

Tabella 11

DISPONIBILITÀ DESTINATE AGLI ENTI DI RICERCA: ANNI 2002 - 2003

2002	CAP.8916 - INFN a		CAP. 8920 - INFM b		CAP. 8922-Fondo ordinario c		Disponibilità totali a+b+c			
	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	PAG.	RS	TOT	*Var. 2002/2001*
CP	-	-	13	-	492	1.089	505	1.089	1.594	*0,06*
RS	215	99	-	-	928	12	1.143	111	1.254	*-1,57*
TOTALE	215	99	13	-	1.420	1.101	1.648	1200	2.848	*-0,66*

2003	CAP.8916 - INFN a		CAP. 8920 - INFM b		CAP. 8922-Fondo ordinario c		Disponibilità totali a+b+c			
	PAG	RS	PAG	RS	PAG	RS	PAG.	RS	TOT	*Var. 2003/2002*
CP	-	-	5	-	527	1.023	532	1.023	1.555	*-2,45*
RS		99	-	-	1.073	27	1.073	126	1.199	*-4,38*
TOTALE		99	5	-	1.600	1.050	1.605	1.149	2.754	*-3,30*

I due precedenti prospetti, relativi agli anni 2002 e 2003, indicano le disponibilità finanziarie di cui gli enti hanno ottenuto il trasferimento o che hanno costituito residui. Nel 2003 le erogazioni sono state complessivamente 1.605 milioni, provenienti per 532 milioni dalla competenza e per 1.073 milioni dai residui degli anni precedenti. Questo volume segna un regresso del 2,6 per cento sul 2002. La gestione 2003 si è chiusa con 1.149 milioni di residui totali, diminuiti del 4,2 per cento sul 2002. Tale è l'esito contabile ricavabile dai rendiconti, espresso dalla provvista assicurata dalla legge finanziaria, dai criteri di riparto e dalle conseguenti assegnazioni.

Anche nel 2003 è risultata confermata la constatazione fatta nella relazione precedente: la quota prevalente dei Fondi versati agli enti nell'anno deriva dai residui; nel 2003 è stata di circa il 67 per cento; nel 2002, 69 per cento. Tanto che si può ritenere che la circostanza costituisca un tratto strutturale del modulo di alimentazione delle finanze degli enti, conseguente ai procedimenti che ne definiscono i programmi di attività, l'entità della dotazione complessiva annuale, il riparto ed, alla fine, le erogazioni.

Il Fondo ordinario 2003 è stato pari a 1.550 milioni, ridotto dell'1,6 per cento rispetto alla dotazione di competenza 2002. Le assegnazioni di maggiore consistenza sono state destinate all' Agenzia Spaziale Italiana, 627 milioni; al Consiglio Nazionale delle Ricerche, 533 milioni ed all'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, 281 milioni. Queste tre assegnazioni assorbono il 93 per cento del Fondo, che è stato ripartito, per tutti gli enti, con decreto 17 settembre 2003.

In questa sede non è possibile soffermarsi a considerare la situazione in cui versano i singoli enti. Va, comunque, richiamata l'attenzione sull'entità delle risorse messe a disposizione del CNR, che negli anni si riduce progressivamente[52]e sembra esprimere una valutazione non positiva sul complessivo servizio fornito dall'ente. I dati finanziari, che pure, nel breve periodo, non sembrano aver prospettive di miglioramento, non esauriscono gli aspetti da considerare. Infatti, il Governo, nell'esercizio della delega prevista dalla legge n. 137 del 2002, ha provveduto al riordinamento del CNR, dell'INAF, dell'INRiM[53]. A ciò segue necessariamente la fase di messa a regime dei nuovi assetti e, nell'arco di un ragionevole periodo di tempo, di verifica delle soluzioni adottate. Fin d'ora, appare utile segnalare l'opportunità di considerare i singoli enti come soggetti costituenti una *rete*, che li leghi in rapporti di azioni integrate e che, mediante l'interazione, ne potenzi le attività, evitando duplicazioni e dispersioni.

Il fabbisogno finanziario complessivo del CNR, dell'ASI, dell'INFN, dell'INFM, dell'ENEA è stato determinato, ai sensi dell'art. 56, comma 2, della legge n. 388 del 2000, in 1.735 milioni per il 2001, in 1.800 milioni per il 2002, in 1.934 milioni per il 2003. L'Amministrazione non documenta il rispetto dei suddetti limiti.

Si presenta una sintetica rassegna degli interventi posti in essere nel 2003, ove possibile, accompagnati, per consentire un raffronto, da informazioni relative all'anno precedente.

Nel complesso, dall'esame dei rendiconti 2002 e 2003 si ricava un incremento delle disponibilità 2003 del 7,2 per cento, pari a circa 189 milioni: nel 2002 gli stanziamenti definitivi di competenza avevano raggiunto circa 2.611 milioni, divenuti circa 2.800 milioni del 2003.

5.2.2. Crediti di imposta e contributi nella spesa per PMI.

Le richieste pervenute dalle aziende sono state 2.906 per un impegno finanziario di circa 308 milioni di euro; le risorse disponibili hanno consentito la selezione di 453 domande (15,6 per cento) per un sostegno di 64 milioni (20,8 per cento). Nel 2002 le domande erano state 2.132, delle quali 963 (45,1 per cento) erano state accolte per circa 83 milioni.

---

[52] Con riguardo solo all'ultimo quadriennio le dotazioni sono state: 543.968.902 nel 2000; 541.250.413 nel 2001; 540.682.703 nel 2002; 533.155.486 nel 2003. Il decremento si rivela più accentuato se si risale negli anni e si tenga conto della svalutazione monetaria.

[53] D.lgs. 4 giugno 2003, n. 127; d.lgs. 4 giugno 2003, n. 138; d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 38.

5.2.3. Intese con le Regioni.

Sono stati definiti accordi di programma e protocolli di intesa con le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania e Sicilia. Essi hanno ad oggetto la realizzazione e il sostegno di distretti *high-tech* in diversi settori scientifici, quali strumenti per lo sviluppo del territorio. Le singole iniziative prevedono il convergere, in un arco di tempo di norma triennale, dei finanziamenti del Ministero con quelli resi disponibili dai soggetti partecipanti, pubblici e privati.

5.2.4. Fondo istituito dall'art. 56 della legge n. 289 del 2002.

Il Fondo, istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, è destinato ai progetti di rilevante valore scientifico. La dotazione, che è di 225 milioni per il 2003 e 100 milioni a decorrere dal 2004, è stata ripartita per l'anno 2003 con DPCM 7 aprile 2003 (G.U. n. 133 dell'11 giugno 2003) secondo l'indicazione legislativa tra quattro destinazioni: *salute* 88 milioni; *innovazione tecnologica* 37 milioni; *grandi infrastrutture scientifiche, laboratori e distretti tecnologici* 80 milioni; *protezione e difesa del territorio* 20 milioni. La complessiva disponibilità assegnata al MIUR è stata di 175 milioni, da utilizzare mediante gli strumenti FAR e FIRB; una quota di 25 milioni è riservata agli interventi indicati dal Ministro per l'innovazione e la tecnologia. 50 milioni sono stati attribuiti al Ministero della Salute.

Le risorse assicurate al MIUR hanno alimentato il FAR per 82 milioni e il FIRB per 93 milioni.

5.2.5. Fondo investimenti per la ricerca di base – FIRB.

Dalla sua istituzione – avvenuta nel 2001 (art. 104 della legge n. 388 del 2000) - il Fondo ha finanziato:

a) progetti autonomi liberi (*a sportello)* per 70,5 milioni, dei quali sono stati erogati 13,3 milioni;
b) progetti su bandi (*negoziali)* in corrispondenza dei programmi strategici del PNR per 292,2 milioni, dei quali erogati 73,3;
c) progetti autonomi su quota riservata per i programmi strategici per 14,2 milioni, dei quali erogati 1,7 milioni;
d) progetti per una grande infrastruttura di ricerca.

La presentazione dei progetti non è soggetta ad indicazioni tematiche ed è aperta a tutte le componenti del mondo della ricerca, singolarmente o in associazione.

In sintesi, il FIRB ha sinora concessi finanziamenti per 376,9 milioni; le erogazioni sono state pari a 88,3 milioni (23,4 per cento).

Nel 2003 la dotazione del Fondo (competenza) è stata di 208.493.707 euro provenienti per 115.493.707 dal Fondo unico per l'università e la ricerca (art. 93, comma 7, della legge n. 289 del 2002) e per 93 milioni dal Fondo di cui al punto 3.

Il decreto Ministeriale n. 1692/Ric. del 2 ottobre 2003, che ha operato il riparto del FIRB per il 2003, destina 60.493.707 ai progetti valutati positivamente nelle gestioni 2001 e 2002 e non finanziati per mancanza di risorse. Su questa base il decreto 21 ottobre 2003 ha ammesso a finanziamento, nell'ambito dei programmi strategici, un lotto di progetti e disposto il conseguente impegno di 40.095.000. Il contributo dello Stato costituisce il 74,5 per cento del costo globale dei progetti, ritenuto congruo e per 8.095 - 20 per cento - interviene a sostegno della spesa prevista per contratti con giovani ricercatori e ricercatori di chiara fama.

In relazione alla quota proveniente dal Fondo unico il decreto n. 1692/Ric ha individuato le aree tematiche dei progetti da presentare per complessivi 45 milioni. Altrettanto è stato fatto per l'intera seconda quota derivante dall'assegnazione di cui al punto 3. Successivamente, nel dicembre 2003 sono stati emanati due bandi riferiti, rispettivamente, alla disponibilità di 45

milioni e ad un pari importo da imputare ai 93 milioni. La totalità della dotazione 2003 è collocata tra i residui.

Nella gestione dei residui dei precedenti esercizi – 294.784.248 – sono stati effettuati pagamenti per 62.521.875 (21 per cento), permangono, come residui, 232.262.372. I residui finali totali sono quindi 440.962.661.

Il 12 marzo 2003 è stato infatti assunto sulle anzidette disponibilità l'impegno di 4.964 migliaia di euro per un lotto di progetti ammessi a finanziamento e sono state definite le modalità di erogazione, di monitoraggio delle attività e di controllo dei risultati conseguiti[54].

5.2.6. Progetti di ricerca universitari di interesse nazionale – PRIN.

Tra le principali caratteristiche di questo strumento di sostegno della ricerca universitaria si segnalano:

- la presentazione dei progetti è riservata alle università senza predeterminazione di temi né di obiettivi;
- i progetti sono cofinanziati, restando a carico delle università il 30 per cento del costo per quelli inter-universitari ed il 50 per cento per quelli intra-universitari;
- la procedura (presentazione, valutazione, assegnazione) è gestita telepaticamente;
- la valutazione è affidata a revisori anonimi individuati mediante le *parole-chiave* indicate dai proponenti;
- l'assegnazione dei Fondi avviene entro l'esercizio finanziario;
- sono previsti una rendicontazione scientifica e finanziaria e il monitoraggio dei risultati.

I PRIN hanno ottenuto dal riparto del Fondo investimenti 126.970.777 di euro, che ha costituito la dotazione di competenza del cap. 8969. Nell'esercizio 2003 sono stati effettuati pagamenti per oltre 80 milioni (63 per cento dello stanziamento); 47 milioni circa hanno costituito residui. I residui degli esercizi precedenti, pari a circa 49 milioni sono stati totalmente pagati. I tempi della procedura di valutazione risultano adeguatamente rapidi. La valutazione stessa si caratterizza per affidabilità ed efficienza anche a ragione del supporto informatico di cui si avvale, come attestato dalla relazione della Commissione di garanzia, che sovrintende alla procedura. Il numero annuale dei progetti selezionati e l'entità del finanziamento assicurato nel quinquennio 1999 – 2003 crescono progressivamente. Nel 2002 e nel 2003 i progetti ammessi sono stati 857 e 945; le risorse assegnate, rispettivamente, circa 133 e 137 milioni.

5.2.7. Finanziamento della ricerca industriale.

5.2.7.1. Gli articoli 72, 93, 94 della legge finanziaria 2003.

In conseguenza di alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), l'operatività del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) di cui al decreto legislativo n. 297 del 1999, è stata, sin dall'inizio dell'anno, bloccata sia per l'assunzione degli impegni sia per la possibilità di procedere alle erogazioni.

Le disposizioni sono quelle contenute negli articoli 72 e 93 della legge predetta: le relative operazioni di applicazione hanno presentato elementi di notevole complessità.

Occorre, peraltro, segnalare che l'articolo 72, al comma 5, esclude il decreto legislativo n. 297 del 1999 dal proprio ambito di applicazione, ma il comma 9 del successivo articolo 94 fissa la decorrenza dell'esclusione dal 1° gennaio 2006.

L'applicazione di tali disposizioni ha comportato una modifica degli interventi di sostegno a valere sul FAR sia da un punto di vista strettamente contabile sia per quanto riguarda le forme e le misure degli interventi di sostegno.

In particolare, le norme prevedono:

[54] G.U. n. 82 dell'8 aprile 2003.

a) la ricognizione delle gestioni fuori bilancio che mantengono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione (art. 93, comma 8). A tal fine è prevista l'adozione di decreti del PCM;
b) la istituzione, presso le Amministrazioni interessate, con decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di nuovi Fondi rotativi cui far affluire le somme aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti (art. 72, comma 1);
c) l'adozione, per la concessione dei finanziamenti, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con il Ministro dell'istruzione, università e ricerca, di nuovi criteri e modalità sulla base di specifici principi (art. 72, comma 2).

Le disposizioni ora descritte hanno avuto attuazione mediante il DPCM 4 giugno 2003[55] e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 10 ottobre 2003[56]. Il primo ha individuato le gestioni fuori bilancio, attive al 1° gennaio 2003, condotte dal MIUR, aventi le caratteristiche dei Fondi di rotazione, esclusivamente nella gestione dei seguenti interventi FAR:

- 1. progetti autonomi di ricerca e formazione (credito agevolato);
- 2. progetti di ricerca e formazione su bandi MIUR.

Il secondo provvedimento ha definito i criteri e modalità di concessione delle agevolazioni previste dagli interventi FAR, che, secondo la considerazione contenuta nelle premesse, esprimono un'intensità inferiore a quella consentita dalle precedenti misure di aiuto. Il tasso di interesse da applicare ai finanziamenti è fissato nello 0,5 per cento fisso annuo.

Solo quindi nella prossimità della fine dell'esercizio l'adozione dei due decreti ha risolto le varie problematiche ed il far ha potuto recuperare la sua operatività.

Conseguentemente, con decreto direttoriale dell'11 novembre 2003[57], si è potuto procedere, nel rispetto degli indirizzi espressi dal Vice Ministro con la direttiva 6 novembre 2003, alla ripartizione delle risorse per l'esercizio 2003, comprensive di quelle ottenute dal riparto del Fondo per gli investimenti (cap. 9000): 67.139.121, destinati per 46.481.121 a finanziare la concessione di crediti di imposta, e per 20.658.000 a costituire disponibilità per la generalità dei moduli gestionali del Fondo. La direttiva del Vice Ministro e il decreto di riparto prendono atto che, per effetto della previsione da parte del Governo di cartolarizzare i crediti esistenti sul FSRA e sul FAR, non sono utilizzabili, come fonte di alimentazione finanziaria del FAR, i *rientri di gestione* a partire dal 2004 e, conseguentemente, occorre disporre il recupero dei *rientri* contabilizzati in occasione del riparto 2002. Tale misura, come si vedrà più avanti, è stata in effetti prevista dall'art. 2 del DL n. 269 del 2003.

Il complesso delle risorse ripartito tra i vari strumenti di intervento è risultato pari a circa 1.066 milioni, di cui il 60,1 per cento - 649 milioni – destinato all'area nazionale e 417 milioni alla aree depresse; 485 milioni – 45,5 per cento - saranno erogati come contributi alla spesa e 581 milioni come credito agevolato. Rispetto al riparto 2002[58] la dotazione del FAR decresce di circa il 13,5 per cento, ma, come detto in precedenza, si deve tener conto che l'entità dei *rientri* contabilizzati nel 2002 deve essere ridotta per effetto delle cartolarizzazioni.

Il Ministero è stato quindi in condizione di adottare, in data 29 dicembre 2003, alcuni decreti di finanziamento relativi a progetti di ricerca industriale, valutati positivamente in sede istruttoria e fino a quel momento non finanziati per le problematiche descritte.

I progetti finanziati sono stati al momento esclusivamente quelli comprendenti costi per attività da svolgersi per almeno il 75 per cento nel *mezzogiorno*; per il *centro-nord* la attuale situazione finanziaria del far non consente il riavvio delle normali attività istruttorie e di finanziamento. Si veda in proposito il punto successivo.

[55] G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004.
[56] G.U. n. 274 del 25 novembre 2003.
[57] G.U. n. 13 del 17 gennaio 2004.
[58] G. U. n. 296 del 18 dicembre 2002.

Complessivamente, con i decreti descritti, il Ministero ha proceduto al finanziamento di 222 progetti di ricerca industriale per un impegno di risorse pubbliche complessivamente pari a oltre 445 milioni di euro.

Per le aree del *Centro-Nord,* con decreto 12 dicembre 2002 (G.U. n. 296 del 18 dicembre 2002), il Ministero aveva infatti sospeso la ricezione di nuove domande di finanziamento provenienti dalle imprese e l'istruttoria di quelle già pervenute. L'impegno di risorse pubbliche avrebbe superato i 4.500 milioni di euro. La sospensione è tuttora operante.

Nel corso del 2003 la situazione per l'area Mezzogiorno è stata diversa. I progetti che comprendono costi per attività da svolgersi per almeno il 75 per cento nelle aree dell'obiettivo 1 hanno potuto contare su una provvista finanziaria di buona continuità, assicurata dai Fondi strutturali della U.E. (FESR, FSE) e dalle risorse per le aree sottoutilizzate, ripartite dalle delibere del CIPE. Ciò ha consentito la prosecuzione delle ordinarie attività istruttorie ed il finanziamento delle domande valutate positivamente. Le domande già presentate richiederebbero un impegno presuntivo di 2.400 milioni. Comunque per quanto su esposto, pur in presenza di risorse disponibili il Ministero nel 2003 non ha potuto assumere impegni, né procedere ad erogazioni sul FAR sino al 29 dicembre 2003.

Successivamente, il decreto 26 febbraio 2004[59], a seguito della verifica delle disponibilità e del numero di domande in istruttoria, ha esteso la sospensione della ricezione alle nuove domande pertinenti alle aree dell'obiettivo 1.

Per reperire nuove disponibilità l'art. 2 del DL n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003 prevede la cartolarizzazione dei crediti dello Stato o di altri enti pubblici relativi ai finanziamenti di investimenti in ricerca e innovazione. La riassegnazione delle risorse reperite a Fondi non rotativi può essere disposta, nel limite del 20 per cento , di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Da tale operazione dovrebbero essere ricavate risorse per riavviare le istruttorie delle domande pendenti, delle quali dovrebbe comunque essere preliminarmente verificato il permanere dell'attualità tecnico-scientifica.

Le seguenti cinque tabelle espongono i dati essenziali della gestione 2003.

La tabella 12 espone la distribuzione delle risorse disponibili tra i vari strumenti di intervento, articolata nelle sezioni nazionale ed aree depresse.

Il riparto tra gli strumenti evidenzia che il volume prevalente di disponibilità è sempre quello destinato ai progetti autonomi – 75 per cento (83 per cento nel 2002) -, anche se segna un decremento di circa 8 punti sul 2002; l'indice percentuale riguardante la promozione delle assunzioni di ricercatori e il conferimento di borse di studio per il dottorato di ricerca registra una lieve diminuzione, 6,2 per cento (7 per cento , 2002).

La tabella 13 dà conto delle assegnazioni effettuate nella gestione 2003, distribuite per strumento, per un totale generale di circa 614 milioni, di cui 574 pertinenti al FAR. Nel 2002 le assegnazioni avevano raggiunto i 1.375 milioni, la riduzione ha superato il 55 per cento . Quanto esposto in precedenza concorre a rendere ragione dell'accaduto insieme alla forte contrazione delle risorse. Ovviamente, i progetti autonomi hanno ottenuto la quota più consistente, circa il 71 per cento ; il 15 per cento sostiene le assunzioni di ricercatori e le borse di studio.

Le tabelle 14-15-16 espongono le erogazioni disposte, presentate in modo di poter conoscere la distribuzione dei finanziamenti per settori produttivi, articolata anche per attività finanziabili; tipo di intervento; strumento.

[59] Decreto 26 febbraio 2004 in G.U. n. 51 del 2 marzo 2004.

Il complesso di risorse erogate - 823 milioni circa - ha superato il 77 per cento della dotazione (nel 2002, 62 per cento); il 25 per cento circa (*idem* nel 2002)[60] è assorbito dal settore elettronico, seguito dal settore meccanico con il 20 per cento (23 per cento). Tra le attività finanziabili, la formazione di personale di ricerca assorbe solo il 3 per cento (2,7 per cento), dato che esprime la scarsa propensione delle aziende ad impegnarsi in questa direzione anche per la difficoltà ad integrarsi con le università. Le attività di ricerca richiamano risorse per il 92 per cento circa, come nell'anno precedente.

Tra i tipi di intervento, il contributo alla spesa assorbe il 64 per cento delle assegnazioni (58 per cento), seguito dal credito agevolato con il 22 per cento (29 per cento) e dal contributo in conto interessi con il 9,6 per cento (11 per cento). Tra gli strumenti i progetti autonomi hanno acquisito erogazioni per il 59 per cento (65 per cento).

Il confronto tra le gestioni 2003 e 2002 fa rilevare, come nella difficile contingenza che caratterizza la gestione del FAR, il volume delle erogazioni si sia elevato del 7,4 per cento (20 per cento).

[60] Le percentuali tra parentesi si riferiscono agli indici dell'anno precedente.

Tabella 12

TABELLA ALLEGATA AL DECRETO N. 1911 DELL'11/11/2003

RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA ANNO 2003

	Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa			Credito agevolato			Totali		
			Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale
1)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (solo L. 46/82 e L. 488/92)*		170.000.000,00	66.000.000,00	236.000.000,00	310.401.570,63	121.323.118,36	431.724.688,99	480.401.570,63	187.323.118,36 (*)	667.724.688,99
2)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 meuro) (solo ob. 1)*	6		37.000.000,00	37.000.000,00		68.000.000,00	68.000.000,00	0,00	105.000.000,00	105.000.000,00
3)	*Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione (compresi i progetti L. 22/87)*	7 (solo ob. 1)	23.000.000,00	15.000.000,00	38.000.000,00	31.000.000,00	15.000.000,00	46.000.000,00	54.000.000,00	30.000.000,00	84.000.000,00
4)	*Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione*	10	5.165.000,00	5.165.000,00	10.330.000,00	7.746.000,00	7.746.000,00	15.492.000,00	12.911.000,00	12.911.000,00	25.822.000,00 (1)
5)	*Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)*	11	3.659.494,39	2.807.976,94	6.467.471,33	0,00	0,00	0,00	3.659.494,39	2.807.976,94	6.467.471,33
6)	*Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST*	12	15.000.000,00		15.000.000,00	20.000.000,00		20.000.000,00	35.000.000,00	0,00	35.000.000,00 (2)
7)	*Specifiche iniziative di programmazione*	13	47.000.000,00		47.000.000,00			0,00	47.000.000,00	0,00	47.000.000,00 (2)
8)	*Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca*	14	0,00	66.316.552,00	66.316.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.316.552,00	66.316.552,00 (3)
9)	*Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca*	15	400.000,00	100.000,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	400.000,00	100.000,00	500.000,00
10)	*Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari*	16	500.000,00	0,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00	500.000,00
11)	*Attività istruttoria e gestionale istituti di credito*		9.000.000,00	8.300.000,00	17.300.000,00	0,00	0,00	0,00	9.000.000,00	8.300.000,00	17.300.000,00
12)	*Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.*		6.000.000,00	4.000.000,00	10.000.000,00			0,00	6.000.000,00	4.000.000,00	10.000.000,00
	TOTALI		**279.724.494,39**	**204.689.528,94**	**484.414.023,33**	**369.147.570,63**	**212.069.118,36**	**581.216.688,99**	**648.872.065,02**	**416.758.647,30**	**1.065.630.712,32**

(1) stanziamento Ministero Lavoro, Salute e Politiche Sociali
(2) sulle disponibilità derivanti dall'art. 56 L.F. 2003
(3) di cui 41.316.552 su stanziamento MEF
(*) di cui 127.407.000,00 derivanti dalla delibera CIPE 36/2002 da destinare all'ob.1

Tabella 13

FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA: ASSEGNAZIONI SUDDIVISE PER STRUMENTO - ANNO 2003
(migliaia di euro)

Strumenti	Assegnazioni	% sul totale FAR	% sul totale generale
Progetti autonomi di ricerca e formazione (legge n. 46 del 1982 e art. 5, 6, 8, 9 DM 593 del 2000)	404.828,95	70,57%	65,93%
Cooperazione internazionale (Eureka) (legge n. 46 del 1982 e art. 7 del DM 593 del 2000)	51.023,25	8,89%	8,31%
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST (art. 12 del DM 593 del 2000)	0,00	0,00%	0,00%
Assunzioni ricercatori/Commesse/Borse di studio * (art. 14 del DM 593 del 2000)	85.581,60	14,92%	13,94%
Distacco temporaneo di ricercatori (art. 15 DM 593/2000)	0,00	0,00%	0,00%
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di Programmi Quadro comunitari (art. 16 del DM 593 del 2000)	0,00	0,00%	0,00%
Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione (legge 451 del 1994 e art. 10 del DM 593 del 2000)	30.917,10	5,39%	5,03%
Spinn off (art. 11 del DM 593 del 2000)	1.301,82	0,23%	0,21%
Programmi Nazionali di Ricerca (legge 46 del 1982, art. 10)	0,00	0,00%	0,00%
TOTALE FAR	**573.652,71**	**100,00%**	**93,42%**
Legge 488/92	40.404,42		6,58%
TOTALE GENERALE	**614.057,13**		**100,00%**

(*) di cui 43.731.618,52 di credito d'imposta.
N.B. Il totale delle assegnazioni 2003 si riferisce agli impegni assunti nei **provvedimenti di assegnazione emessi** nell'anno sia sulle disponibilità residue del "riparto" dell'anno 2002, sia sulle disponibilità del "riparto" dell'anno 2003.

Tabella 14

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932

ANNO 2003

EROGAZIONI (migliaia di Euro) differenziate per settori e per attività finanziabili

		Attività finanziabili							
		Ricerca (1)		Formazione (2)		Eureka		TOTALE erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	31.577.852,67	4,19%	2.267.951,34	8,99%		0,00%	33.845.804,0	4,11%
	Tessile	15.857.900,39	2,10%	226.008,85	0,90%	3.107.858,1	7,23%	19.191.767,3	2,33%
	Siderurgico e metallurgico	8.546.462,56	1,13%	0,00	0,00%		0,00%	8.546.462,6	1,04%
	Meccanico	152.463.889,58	20,21%	2.360.568,16	9,36%	9.871.130,4	22,97%	164.695.588,1	20,02%
	Elettromeccanico	24.866.932,64	3,30%	322.977,00	1,28%	498.651,9	1,16%	25.688.561,5	3,12%
	Elettrico	14.387.218,45	1,91%	18.913,39	0,07%	3.369.296,2	7,84%	17.775.428,0	2,16%
	Elettronico	174.124.182,25	23,08%	5.908.801,46	23,43%	24.572.750,3	57,19%	204.605.734,0	24,88%
	Strumenti e apparecchi scientifici	12.036.416,02	1,60%	398.065,26	1,58%	1.547.590,7	3,60%	13.982.072,0	1,70%
	Aeronautico e missilistico	9.623.045,27	1,28%	1.725.215,00	6,84%		0,00%	11.348.260,3	1,38%
	Cantieristica	10.621.621,96	1,41%	1.893.198,25	7,51%		0,00%	12.514.820,2	1,52%
	Chimico e petrolchimico	64.416.916,65	8,54%	1.109.748,84	4,40%		0,00%	65.526.665,5	7,97%
	Farmaceutico	54.869.685,72	7,27%	1.097.458,19	4,35%		0,00%	55.967.143,9	6,80%
	Informatica	23.948.859,62	3,17%	372.641,02	1,48%		0,00%	24.321.500,6	2,96%
	Varie	78.293.493,31	10,38%	1.453.309,82	5,76%		0,00%	79.746.803,1	9,70%
	Intersettoriali	78.691.332,43	10,43%	6.069.463,22	24,06%		0,00%	84.760.795,6	10,31%
TOTALE erogato per att. Finanziabili		**754.325.809,50**	**100,00%**	**25.224.319,81**	**100,0%**	**42.967.277,42**	**100,00%**	**822.517.406,73**	**100,00%**

(1) di cui 169.138,653 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti Legge n. 488 del 1992.
(2) di cui 1.891,339 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti Legge n. 488 del 1992.

Tabella 15

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932

ANNO 2003

EROGAZIONI (migliaia di euro) differenziate per settori e per strumenti di intervento

		Attività finanziabili									
		Contributo alla spesa (1)		Credito agevolato		Contributo in conto interessi		Contributo		TOTALE erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	29.168.207,47	5,53%	4.488.205,62	2,46%	189.390,91	0,24%	0,0	0,00%	33.845.804,01	4,11%
	Tessile	15.239.646,09	2,89%	3.952.121,21	2,16%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	19.191.767,30	2,33%
	Siderurgico e metallurgico	2.059.804,83	0,39%	2.539.430,04	1,39%	3.947.227,69	5,02%	0,0	0,00%	8.546.462,56	1,04%
	Meccanico	100.715.209,38	19,09%	52.601.401,53	28,80%	11.378.977,18	14,48%	0,0	0,00%	164.695.588,09	20,02%
	Elettromeccanico	14.997.977,45	2,84%	9.625.498,50	5,27%	1.065.085,56	1,36%	0,0	0,00%	25.688.561,51	3,12%
	Elettrico	11.042.706,29	2,09%	5.278.989,76	2,89%	1.453.731,94	1,85%	0,0	0,00%	17.775.428,00	2,16%
	Elettronico	115.357.448,44	21,86%	45.974.863,97	25,17%	43.273.421,57	55,07%	0,0	0,00%	204.605.733,98	24,88%
	Strumenti e apparecchi scientifici	12.319.235,15	2,33%	1.458.953,24	0,80%	203.883,61	0,26%	0,0	0,00%	13.982.072,00	1,70%
	Aeronautico e missilistico	8.050.761,93	1,53%	388.277,51	0,21%	2.909.220,83	3,70%	0,0	0,00%	11.348.260,27	1,38%
	Cantieristica	10.785.529,24	2,04%	1.729.290,97	0,95%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	12.514.820,20	1,52%
	Chimico e petrolchimico	34.375.726,27	6,52%	28.142.357,59	15,41%	3.008.581,63	3,83%	0,0	0,00%	65.526.665,49	7,97%
	Farmaceutico	37.027.312,47	7,02%	9.936.695,22	5,44%	9.003.136,21	11,46%	0,0	0,00%	55.967.143,90	6,80%
	Informatica	24.321.500,64	4,61%		0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	24.321.500,64	2,96%
	Varie	28.302.845,41	5,36%	15.706.071,74	8,60%	2.049.174,69	2,61%	33.688.711,29	100,00%	79.746.803,13	9,70%
	Intersettoriali	83.847.920,26	15,89%	808.638,12	0,44%	104.237,27	0,13%	0,0	0,00%	84.760.795,65	10,31%
TOTALE erogato per intervento		**527.611.831,30**	**100,00%**	**182.630.795,03**	**100,0%**	**78.586.069,11**	**100,00%**	**33.688.711,29**	**100,00%**	**822.517.406,73**	**100,00%**

(1) di cui 170.319,9 milioni di euro sul Cap. 8932 relativo ai progetti Legge n. 488 del 1992.

Tabella 16

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA, FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA E CAPITOLO 8932

ANNO 2003

		Attività finanziabili													
		Progetti autonomi		Programmi Nazionali di Ricerca		Parchi Scientifici e Tecnologici		Contratti di interesse di P.A.		Legge 488/92		DM 593/00		TOTALE erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	9.406.132,02	1,94%	3.240.507,40	6,61%	2.530.721,94	18,18%	589.218,57	6,80%	3.420.599,84	2,00%	14.658.624,24	15,42%	33.845.804,01	4,11%
	Tessile	9.098.967,78	1,88%	4.892.576,72	9,98%	0,0	0,00%	924.473,00	10,66%	4.275.749,8	2,50%	0,0	0,00%	19.191.767,30	2,33%
	Siderurgico e metallurgico	7.795.784,99	1,61%	750.677,57	1,53%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,0	0,00%	8.546.462,56	1,04%
	Meccanico	121.830.993,05	25,13%	2.935.173,94	5,99%	0,0	0,00%	541.311,44	6,24%	34.205.998,4	20,00%	5.182.111,3	5,45%	164.695.588,09	20,02%
	Elettromeccanico	17.308.091,90	3,57%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	8.380.469,6	4,90%	0,0	0,00%	25.688.561,51	3,12%
	Elettrico	15.170.721,08	3,13%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	894.407,00	10,32%	1.710.299,9	1,00%	0,0	0,00%	17.775.428,00	2,16%
	Elettronico	171.445.675,34	35,36%	7.866.025,27	16,05%	2.307.062,09	16,58%	2.463.372,24	28,41%	20.523.599,0	12,00%	0,0	0,00%	204.605.733,98	24,88%
	Strumenti e apparecchi scientifici	4.328.910,40	0,89%	4.600.422,33	9,38%	0,0	0,00%	1.290.079,45	14,88%	3.762.659,8	2,20%	0,0	0,00%	13.982.072,00	1,70%
	Aeronautico e missilistico	3.482.748,51	0,72%	894.296,76	1,82%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	6.971.215,0	7,33%	11.348.260,27	1,38%
	Cantieristica	3.476.763,31	0,72%	0,00	0,00%	0,0	0,00%	91.771,18	1,06%	1.710.299,9	1,00%	7.235.985,8	7,61%	12.514.820,20	1,52%
	Chimico e petrolchimico	59.771.645,43	12,33%	3.517.213,21	7,17%	0,0	0,00%	698.536,92	8,06%	1.539.269,9	0,90%	0,0	0,00%	65.526.665,49	7,97%
	Farmaceutico	30.930.864,61	6,38%	7.389.515,77	15,07%	0,0	0,00%	543.764,32	6,27%	17.102.999,2	10,00%	0,0	0,00%	55.967.143,90	6,80%
	Informatica	0,00	0,00%	1.232.451,72	2,51%	0,0	0,00%	0,00	0,00%	23.089.048,9	13,50%	0,0	0,00%	24.321.500,64	2,96%
	Varie	27.625.497,85	5,70%	8.594.884,05	17,53%	714.684,50	5,14%	571.525,84	6,59%	8.551.499,60	5,00%	33.688.711,29	35,45%	79.746.803,13	9,70%
	Intersettoriali	3.160.916,35	0,65%	3.110.439,03	6,34%	8.365.334,57	60,11%	61.768,44	0,71%	42.757.498,0	25,00%	27.304.839,3	28,73%	84.760.795,65	10,31%
TOTALE erogato per strumento		**484.833.712,62**	**100,00%**	**49.024.183,77**	**100,0%**	**13.917.803,10**	**100,00%**	**8.670.228,40**	**100,00%**	**171.029.991,98**	**100,00%**	**95.041.486,86**	**100,00%**	**822.517.406,73**	**100,00%**

Ministero dell'interno

Considerazioni di sintesi.
1. Programmazione.
2. Analisi dei risultati di consuntivo: *2.1 Profili generali:* 2.1.1 Auditing finanziario; 2.1.2 Risultati complessivi di consuntivo; *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 Obiettivi operativi; 2.3.1.2 Contabilità degli Enti locali; 2.3.2 Dipartimento di Pubblica Sicurezza; 2.3.3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; 2.3.3.1 Difesa civile; 2.3.3.2 Protezione civile.
3. Personale: *3.1 Carriera prefettizia; 3.2 Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 3.3 Corpi di Polizia.*
4. Immigrazione: *4.1 Considerazioni generali; 4.2 Le Amministrazioni interessate:* 4.2.1 Ministero dell'interno; 4.2.2 Ministero degli affari esteri; *4.3 Risultati di consuntivo.*
5. Fondo edifici di culto.

Considerazioni di sintesi.

Nella relazione sul 2002 è stato sottolineato il ritardo con il quale procedeva l'attuazione della riforma delle strutture centrali e territoriali del Ministero dell'interno, disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999[1], evidenziando le difficoltà che l'Amministrazione incontrava nel portare a compimento il nuovo accorpamento funzionale, organizzativo e logistico, determinate anche dalle resistenze di alcune Amministrazioni statali, che si opponevano alla confluenza delle proprie funzioni negli Uffici Territoriali di Governo[2].

Le incertezze, sulle quali si era ritenuto mettere l'accento, permangono ancora oggi, tanto da far ritenere l'ipotesi di trasformazione di difficile realizzazione. Si registra un divario tra

[1] d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Come è noto, la riforma organizzativa dell'amministrazione periferica del Ministero è stata ridisegnata intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio Territoriale di Governo – UTG, organicamente inserito nel Ministero e retto da un 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.

[2] Alle prefetture, trasformate in Uffici Territoriali di Governo, sono state attribuite, dall'art. 11 del d.lgs. n. 300, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato, non attribuite ad altri uffici.

disegno riformatore e sua realizzazione, che pone dubbi sulla effettiva attuazione della riforma nel suo complesso.

La mancata piena trasformazione delle prefetture-UTG, secondo il disegno del legislatore, ha influito negativamente sulla realizzazione di alcuni modelli organizzatori previsti da altre leggi e che avrebbero dovuto operare nell'ambito dei nuovi uffici periferici dello Stato, quali lo sportello unico per l'immigrazione[3] e le Conferenze permanenti[4].

Il ruolo del prefetto di rappresentante dello Stato nei rapporti con il sistema delle autonomie è stato nuovamente confermato dall'art. 10 della legge n. 131 del 2003[5], che ha individuato le funzioni che svolge il prefetto preposto all'UTG con sede nel capoluogo di Regione[6].

Nell'ambito delle competenze del Ministero un ruolo sempre più rilevante ha acquisito la "difesa civile", che coinvolge in particolare l'attività del Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Si osserva che la materia che interessa diverse Amministrazioni e pone problemi di coordinamento, è a tutt'oggi priva di un'organica disciplina.

Nell'esercizio in esame è proseguita l'azione dell'Amministrazione volta al potenziamento del sistema di difesa civile, attraverso il miglioramento tecnologico delle attrezzature e l'adeguamento delle sale operative integrate di difesa civile e di protezione civile presso le prefetture-UTG. Queste sedi devono assolvere il compito di coordinamento degli interventi in occasione di eventi eccezionali, soprattutto nell'ambito territoriale della provincia.

Nel settore della protezione civile la Corte ha sottolineato, anche nelle precedenti relazioni alcuni aspetti problematici della disciplina vigente. Come è noto, il sistema della protezione civile[7] è stato oggetto di vari interventi normativi, non sempre coordinati tra di loro. In particolare, il decentramento amministrativo, disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998, aveva collocato la materia tra quelle attribuite alla competenza primaria delle regioni e degli enti locali, attesa la connessione con il territorio e l'ambiente. Al livello statale erano state lasciate le attribuzioni necessarie a garantire un grado uniforme di protezione civile su tutto il territorio nazionale e di salvaguardia dell'esigenza di fornire una tempestiva ed efficace risposta del sistema in occasione di eventi di eccezionale gravità. A tal fine, l'art. 107 aveva mantenuto allo

---

3 L'istituzione dello sportello unico per l'immigrazione è prevista dall'art. 34 della legge n. 189 del 2002. L'Amministrazione ha predisposto uno schema di regolamento, che deve disciplinare l'istituzione e le modalità di funzionamento dello sportello unico, organismo al quale, presso le Prefetture-UTG, sarà attribuita la responsabilità dell'intero iter procedimentale dell'assunzione dei lavoratori stranieri (rilascio del nulla-osta al lavoro). Il sistema prevede, altresì, la realizzazione di una rete di collegamenti telematici tra Prefetture-UTG, Direzioni Provinciali del Lavoro e Questure. Sullo schema di regolamento ha reso il parere richiesto la Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e si è in attesa del parere definitivo del Consiglio di Stato.

4 Le Conferenze permanenti sono state istituite, presso le Prefetture-UTG, dall'art. 4 del d.lgs. n. 287 del 2001, quale momento peculiare per l'esercizio dei compiti di coordinamento assegnati al prefetto. Su novantanove Conferenze permanenti, solo cinquantaquattro si sono riunite (peraltro, una sola volta) e solo ventiquattro sono pienamente operative, con l'avvio del funzionamento delle previste sezioni.

5 Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

6 In particolare, il prefetto 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, per le finalità di cui agli artt. 123 e 127 della Costituzione, e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e dell'esercizio del potere sostituivo di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali.

7 Sulla materia della protezione civile, la Corte, in sede di controllo di gestione, ha deliberato una specifica indagine, sulla quale si riferirà nella prossima relazione.

Stato alcuni compiti tassativamente indicati[8] e conferito alle Regioni, Province e Comuni le rimanenti competenze.

Successivamente, il d.lgs. n. 300 del 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. La legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 117 Cost., include la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita[9]. L'agenzia è stata soppressa con DL n. 343 del 2001[10] e le responsabilità nazionali del settore sono state nuovamente assegnate 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[11]; allo stesso Ministro ineriscono, altresì, le attribuzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'attuale quadro normativo mantiene in essere le criticità attinenti ai rapporti tra Regioni e prefetti, ai quali la legge 225 del 1992[12], non modificata dalla successiva normativa, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale. Infatti l'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle Regioni il potere di individuare i principi in base ai quali le Province ed i Comuni devono predisporre i piani di emergenza di rispettiva competenza e di attuazione delle misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel contempo, l'art. 5, comma 4, del richiamato DL n. 343 del 2001, anche per fare chiarezza tra i poteri del prefetto e della Regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della citata legge n. 225, salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

Conclusivamente, va rilevato che nella complessa materia della protezione civile sussistono le esigenze di coordinamento devolute alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nella precedente relazione, si è data notizia della complessa attività amministrativa, che si è sviluppata negli anni 2001/2002, per dare attuazione al D.lgs. n. 139 del 2000[13] in materia di riordino della carriera prefettizia. Tale attività è ulteriormente proseguita nell'esercizio in esame con l'emissione di diversi provvedimenti, che hanno individuato i criteri per la graduazione delle posizioni funzionali, dei posti di funzione da conferire ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti e la fissazione dei criteri per l'attuazione della mobilità.

Con DPR n. 314 del 2002[14], entrato in vigore nel 2003, è stato modificato l'assetto organizzativo territoriale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, con l'istituzione di undici Direzioni regionali e quattro Direzioni interregionali, avviando un decentramento di funzioni e compiti in materia di pianificazione e coordinamento delle attività di soccorso, prevenzione e difesa civile. Tale provvedimento è stato seguito dal conferimento a quindici dirigenti dell'incarico di funzioni dirigenziali generali.

---

[8] 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 del soccorso tecnico urgente, di prevenzione e spegnimento degli incendi e di spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei.

[9] 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).

[10] DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

[11] L'art. 1 del DL n. 343 del 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.

[12] Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

[13] D.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, recante "Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'art. 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266".

[14] DPR 23 dicembre 2002, n. 314.

Successivamente, sono intervenute due nuove disposizioni per il potenziamento del Corpo, che, a distanza di pochi mesi, hanno previsto un aumento di organico di complessive 1.000 unità. L'Amministrazione ha già provveduto alla emissione dei relativi provvedimenti amministrativi con i quali sono state aggiornate le dotazioni organiche[15].

Si sottolinea, infine, il disposto della legge n. 229 del 2003[16], che all'art. 11 ha conferito delega al Governo ad adottare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni concernenti il Corpo. Ad oggi i decreti delegati non sono stati ancora emanati[17].

Il 2003 è stato il primo anno di piena operatività della nuova disciplina dell'immigrazione e dell'asilo, disegnata dalla legge n. 189 del 2002[18], che ha modificato ed integrato il precedente quadro normativo, di cui alla legge n. 40 del 1998[19], al d.lgs. n. 280 del 1998[20] ed al DPR n. 39 del 1999[21].

L'importanza della materia trattata, le dimensioni del fenomeno, l'entità delle risorse stanziate, il numero delle amministrazioni interessate hanno indotto la Sezione del controllo[22], nell'ambito della programmazione delle indagini di controllo successivo sulla gestione da svolgere nel 2002 e nel 2003, a disporre un'istruttoria al fine di riferire al Parlamento sui 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 della spesa sostenuta negli anni 1999/2001 e 2002/2003.

Nel rinviare alle deliberazioni della Sezione del controllo[23] per un approfondito esame delle risultanze emerse nelle indagini in parola, si osserva che in particolare con la deliberazione del 2003, la Corte ha voluto verificare le misure adottate dall'Amministrazione a seguito delle osservazioni formulate nella precedente indagine e valutare lo stato di attuazione delle più importanti misure di sostegno dell'immigrazione regolare e di contrasto all'immigrazione clandestina, previste dalla nuova normativa.

---

[15] Per un esame più dettagliato si rinvia al paragrafo 3 – Personale, di questo capitolo.

[16] Legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001".

[17] La legge di delega ha individuato i seguenti principi e criteri direttivi, ai quali dovrà attenersi la nuova disciplina: revisione e riassetto della normativa che regolamenta le funzioni ed i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, protezione civile, difesa civile e incendi boschivi, nonché l'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale, in modo da consentire la coerenza giuridica, logica e sistematica, con particolare riferimento alla definizione delle attribuzioni del Corpo negli interventi di soccorso pubblico, al riassetto della normativa in materia di prevenzione incendi e di vigilanza antincendi, tenuto conto anche dell'evoluzione tecnologica e dei mutamenti socio-ambientali; alla revisione delle disposizioni sui poteri autorizzatori in materia di prevenzione incendi e di vigilanza antincendi; all'armonizzazione delle disposizioni sulla prevenzione incendi; alla normativa sullo sportello unico per le attività produttive; al coordinamento.

[18] Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Le modifiche più rilevanti riguardano le procedure per la determinazione dei flussi di ingresso, le procedure per il rilascio dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno, rese più rigorose, l'ampliamento dei casi di espulsione amministrativa ed il prolungamento del periodo di permanenza nei centri, insieme ad un maggiore controllo sulla effettività delle procedure di espulsione, la conferma del ricorso alla programmazione per la determinazione dei flussi di ingresso e la conferma del ruolo degli accordi con i Paesi di origine o di transito dei clandestini, quale strumento per contrastare l'immigrazione irregolare, il potenziamento ed il coordinamento delle attività di contrasto all'immigrazione clandestina nelle acque territoriali ed in alto mare, il potenziamento delle connessioni informatiche tra le Amministrazioni interessate alla materia.

[19] Legge 6 marzo 1998, n. 40.

[20] D.lgs. 25 luglio 1998, n. 280.

[21] DPR 31 agosto 1999, n. 39.

[22] Deliberazioni n. 49/2001, punto 9.1 e n. 1/2003.

[23] Deliberazioni n. 22/2003/G e n. 10/2004/G.

Mentre nel paragrafo 4. si riferiscono i principali dati gestionali delle risorse destinate allo specifico settore e si forniscono informazioni in merito all'attività posta in essere nell'anno di riferimento, in questa sede si sottolinea che, a distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore della legge 10 settembre 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini), sono diversi gli adempimenti che, posti a carico del Ministero, da solo ed in coordinamento con altre amministrazioni (di natura sia regolamentare, sia amministrativa), non sono stati ancora perfezionati, seppur indicati nelle direttive del Ministro per il 2003 tra le priorità politiche.

In particolare, non è stato 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"[24], disposto dall'art. 32[25], 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.

Analoga osservazione va fatta per il regolamento di attuazione e di integrazione della legge, previsto dal successivo art. 34 della legge n. 189 che dovrà procedere alla revisione ed all'armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento approvato con DPR 31 agosto 1999, n. 394, ed alla definizione, tra l'altro, delle modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione. Il comma 2 del medesimo art. 34, prevede l'emanazione del c.d. "regolamento informatico", non ancora emanato, per la 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. Sul punto, si sottolinea che la mancata emanazione dei regolamenti ha determinato il ricorso a diverse ordinanze di protezione civile, che hanno in sostanza svolto un ruolo di supplenza in assenza delle necessarie norme regolamentari[26].

Inoltre, si mette in evidenza la carente programmazione dell'impiego delle risorse assegnate al Fondo politiche migratorie, destinate al sostegno all'immigrazione regolare. Infatti, non è stata data attuazione al disposto dell'art. 45, che prevede l'inserimento delle iniziative finanziate in programmi annuali e pluriennali, cosicché gli interventi risultano spesso tra di loro non coordinati e privi dell'indicazione delle misure di integrazione sociale che si intende realizzare.

L'art. 35 della richiamata legge n. 189 del 2002 ha previsto l'istituzione, nell'ambito del Dipartimento di P.S., della Direzione generale dell'immigrazione e della polizia di frontiera[27].

---

[24] Il termine è stabilito in sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

[25] 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.

[26] Nella deliberazione n. 10/2004/G, la Corte ha osservato: "Attesa la necessità di applicare comunque alcuni dei nuovi istituti previsti dalla legge n. 189 e all'interno di un quadro normativo non completo ed esattamente definito, ampio è stato nel periodo di riferimento il ricorso ad ordinanze di protezione civile. Mediante i predetti strumenti, sia pure in via provvisoria e temporanea e attraverso ampie deroghe alla normativa vigente, è stato definito il quadro di riferimento dell'attività da svolgere. Il ricorso alle ordinanze di urgenza ha consentito all'Amministrazione di utilizzare tempestivamente risorse messe a disposizione sui capitoli di bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio, di effettuare una politica del personale maggiormente flessibile, derogando anche ai contratti collettivi di lavoro, e di effettuare acquisti mediante procedure semplificate non applicando la normativa comunitaria sui contratti delle pubbliche amministrazioni. Il sovrapporsi delle predette disposizioni di urgenza (ben otto a partire dal marzo 2002) ha determinato difficoltà di coordinamento e di individuazione della normativa effettivamente vigente e ha soprattutto evidenziato un approccio *"step by step"* da parte delle Amministrazioni competenti".

[27] La polizia dell'immigrazione operava nell'ambito di una Direzione centrale, che comprendeva le varie specialità.

L'Amministrazione ha provveduto solo recentemente alla costituzione della nuova struttura, mentre nel mese di luglio 2003 con decreto interministeriale[28] si è disciplinato il coordinamento delle attività di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina via mare.

1. Programmazione.

Nelle precedenti relazioni è stata sottolineata una positiva evoluzione dei documenti generali di programmazione, che è proseguita anche per l'esercizio in esame. La Direttiva per il 2003 si articola in tre sezioni: la prima definisce le priorità politiche, linee di intervento sulle quali si concentra l'azione amministrativa, la seconda gli obiettivi dell'azione amministrativa, la terza il sistema di monitoraggio.

L'indicazione dell'indirizzo politico da parte del Ministro è stata seguita dalla correlazione tra risorse disponibili e programmi operativi, da una indicazione gerarchica degli obiettivi strategici ed operativi, in rapporto con i programmi di azione, dall'introduzione di strumenti di misurazione.

Il sistema di misurazione per la valutazione del conseguimento degli obiettivi si basa sulla verifica della realizzazione fisica dei progetti, che si è dimostrato inadeguato a dare conto degli effettivi risultati raggiunti, di tal ché per la formazione della direttiva 2004 è stata necessaria una diversa implementazione degli indicatori di risultato. Il Servizio di controllo interno (SECIN) ha monitorato l'attività amministrativa e di gestione per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi strategici ed operativi, sia dei dipartimenti, sia delle prefetture-UTG. Peraltro, in assenza di un sistema di controllo di gestione, la verifica si è basata su report dei Capi dipartimento e dei prefetti titolari di UTG.

Il monitoraggio ha accertato un soddisfacente grado di realizzazione delle sei priorità politiche indicate dal Ministro ed, in alcuni casi, ("poliziotto, carabiniere, vigile di quartiere"; "sperimentazione di nuovi criteri per il piano coordinato di controllo del territorio") un'anticipazione dell'estensione della fase sperimentale.

La Direttiva per il 2004 è stata predisposta seguendo il medesimo schema ed aggiornando il quadro delle priorità politiche[29].

Nel 2003 sono proseguite le sperimentazioni concrete di controllo di gestione, avviate a fine 2002 in contesti limitati per alcuni dipartimenti. In particolare, due sperimentazioni, presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno e presso il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, si sono concluse con l'individuazione dei processi, dei prodotti e delle risorse delle unità organizzative considerate ed hanno consentito al SECIN di costruire un modello teorico di avvio del controllo di gestione (CdG). All'interno dei Dipartimenti sono state istituite unità di CdG, con il conferimento degli incarichi di responsabile, mentre non risulta ancora definita la relativa dotazione organica. Pertanto, la funzione non è ancora pienamente operativa in alcun Dipartimento.

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 25.714,5 milioni di euro, con un incremento di circa 400 milioni di euro che recupera le diminuzioni del biennio precedente. L'aumento ha interessato

---

[28] Ministro dell'interno, Ministro della difesa, Ministro dell'economia e delle finanze e Ministro delle infrastrutture.

[29] Le priorità politiche per il 2004 sono state individuate nel rafforzamento del Sistema nazionale di sicurezza pubblica e nell'incremento dell'azione di contrasto alle diverse forme di criminalità; nel potenziamento degli strumenti di rappresentanza generale del Governo sul territorio; nel rafforzamento del sistema di difesa civile, previsione dei rischi e soccorso pubblico; nel perseguimento di una più efficace attuazione della legge 30 luglio 2002, n. 189.

esclusivamente le spese correnti (più 588,8 milioni rispetto al 2002), mentre le spese in conto capitale sono ulteriormente diminuite (meno 189,2).

(in milioni di euro)

	2001	2002	2003
Stanziamenti definitivi Ministero interno	25.541,2	25.315,0	25.714,5
Stanziamenti definitivi bilancio Stato	630.777,3	678.828,6	722.913,6
% sul bilancio dello Stato	4,0	3,7	3,5

(in milioni di euro)

	2001	2002	2003
Spese correnti	21.777,7	21.582,8	22.171,6
Spese in conto capitale	3.763,4	3.732,2	3.543,0

L'incremento degli stanziamenti non varia positivamente la percentuale delle risorse assegnate all'Amministrazione rispetto agli stanziamenti totali del bilancio dello Stato; piuttosto, si conferma la tendenza ad una riduzione iniziata dal 1999[30].

2.1.1. Auditing finanziario.

Anche per il 2003, l'esame delle risultanze di consuntivo non può prescindere dall'approfondimento degli effetti che il DL n. 194 del 2002[31] ed i successivi provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze hanno determinato sulla gestione della spesa da parte dell'Amministrazione.

Il DM del 29 novembre 2002 ha disposto, complessivamente, la riduzione della competenza per 274,9 milioni di euro, mentre la trasmissione dei decreti di variazione di bilancio a fine esercizio, con l'impossibilità per l'Amministrazione di assumere gli impegni di spesa relativi, ha determinato una riduzione delle disponibilità finanziarie pari a circa 223,2 milioni di euro, alla quale deve aggiungersi il taglio sui residui di stanziamento, secondo quanto disposto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998.

[30] Dal 1998 il rapporto stanziamenti definitivi del Ministero/stanziamenti definitivi bilancio dello Stato ha avuto il seguente andamento: 7,86 per cento; 5,82 per cento; 4,18 per cento; 4,04 per cento; 3,7 per cento.

[31] DL 6 settembre 2002, n. 194, convertito con legge 31 ottobre 2002, n. 246, recante "conversione in legge, con modificazioni, del DL 6 settembre 2002, n. 194, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica".

La tabella che segue indica, per centri di responsabilità, gli effetti sul bilancio degli anzidetti provvedimenti.

(in euro)

Centri di Responsabilità	Tagli ex DM 29.11.02	Variazioni bilancio inviate tardivamente	Tagli sui residui di stanziamento	Residui spese informatica
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	6.555.632,60	0,00	54.749,00	0,00
Affari interni e territoriali	108.736.611,42	144.681.657,00	18.337.526,00	0,00
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	44.181.027,12	27.107.660,00	3.398.619,00	87.908,69
Libertà civili ed immigrazione	18.645.795,25	6.946.728,00	112.273,00	0,00
Pubblica sicurezza	96.834.627,71	44.514.262,00	2.556.365,00	102.955,12
Totale	274.953.694,10	223.250.307,00	24.459.532,00	190.863,81

Fonte: Ministero dell'interno

A seguito delle riduzioni determinate dal decreto ministeriale del 29 novembre 2002, l'Amministrazione ha emanato provvedimenti di riconoscimento di debito per un totale di circa 5,0 milioni di euro[32]. Tra i capitoli interessati a tali provvedimenti, nel 2002, solo sul cap. 2678 era stato emesso un decreto di riconoscimento di debito, per circa 492 mila euro. Sul punto del ricorso all'istituto del riconoscimento di debito, si osserva che, indipendentemente dagli effetti del c.d. "decreto taglia spese", sul cap. 1245 (fitto locali ed oneri accessori) sono stati emessi provvedimenti di riconoscimento di debito per un totale di circa 5,2 milioni di euro nel 2003 e di circa 8,6 milioni di euro nel 2002, per una ripetuta sottostima delle disponibilità necessarie.

Di seguito si indicano, per centri di responsabilità, alcuni dei capitoli interessati alle riduzioni.

- Centro di Responsabilità "Dipartimento per gli affari interni e territoriali".

"Funzionamento":

sui capitoli 1205 e 1207[33] (personale) l'applicazione del DL n. 194 del 2002 ha comportato una riduzione, rispettivamente, di circa 82 mila euro e di 34,3 mila euro sulla competenza. Trattandosi di capitoli "per memoria", alimentati dagli introiti dei diritti di segreteria relativi all'attività rogatoria dei segretari delle comunità montane e dei consorzi di

[32] "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro": cap. 1089 (spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ecc.) 28.697,88 euro.
"Affari interni e territoriali": cap. 1245 (fitto locali ed oneri accessori) 1.165.674,41 euro; cap. 1246 (manutenzione, riparazione e adattamento di locali ecc.) 1.443.749,03 euro; cap. 1257 (spese per acquisto di cancelleria, ecc.) 3.472,86 euro; cap. 1258 (spese per il pagamento dei canoni acqua, ecc.) 1.103.789,22 euro; cap. 7020 (spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, ecc.) 590.028,95 euro.
"Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile": cap. 1919 (spese per liti, arbitraggi, ecc.) 55.176,35 euro.
"Libertà civili e immigrazione": cap. 2259 (spese per acquisto di cancelleria, ecc.) 3.172,45 euro; cap. 2260, (spese per il pagamenti dei canoni di acqua, ecc.) 181.144,55 euro.
"Pubblica sicurezza": cap. 2673 (spese per acquisto di cancelleria, ecc.) 74.695,12 euro; cap. 2678 (spese per il pagamento di canoni, ecc.) 278.996,72; cap. 7490 (spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, ecc.) 87.487,72 euro.

[33] Cap. 1205 - Spese per la formazione, la preparazione, il perfezionamento e i premi di profitto dei segretari delle comunità montane e dei consorzi di Comuni, nonché per il funzionamento delle relative commissioni di concorso. Cap. 1207 - Spese e contributi per le attività sociali, culturali e assistenziali a favore dei segretari delle comunità montane e dei consorzi di Comuni, nonché per il funzionamento delle relative commissioni di concorso.

Comuni, e pertanto destinatari di un gettito variabile, il meccanismo di riassegnazione particolarmente lungo determina l'impossibilità di procedere ai relativi impegni. La realizzazione dei programmi è, pertanto, stata rinviata al 2003, utilizzando le riassegnazioni delle somme relative all'attività svolta dai segretari delle comunità montane nel medesimo 2003.

Cap. 1281[34] (beni e servizi): gli accantonamenti disposti ai sensi del DM 29 novembre 2002 non hanno inciso sull'andamento degli stanziamenti, anche per effetto di un incremento di 550 mila euro per le elezioni amministrative.

Cap. 7005 (informatica di servizio): nel 2003 non sono intervenuti incrementi, anche in considerazione della possibilità di conservare l'intero ammontare quale residuo di stanziamento.

"Investimenti":

i capitoli 7248 e 7249[35], che in sede di conservazione dei residui di stanziamento hanno subito una decurtazione del 20 per cento dello stanziamento iniziale, non hanno avuto dotazioni di competenza nel 2003, ma hanno gestito solo i residui.

- Centro di Responsabilità "Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile".

Per quanto concerne le spese per l'acquisto di beni e servizi, le limitazioni operate al termine dell'esercizio 2002 hanno comportato, in alcuni casi, una corrispondente riduzione dell'attività di spesa, che in parte ha determinato il ricorso all'istituto del riconoscimento di debito nel 2003[36]. Ciò ha avuto come conseguenza anche un parziale ridimensionamento dei programmi di spesa del 2003.

"Funzionamento":

Cap. 1991[37] (mezzi operativi e strumentali): lo stanziamento finale del 2002, pari a circa 1,4 milioni di euro, è diminuito per effetto del d.m. 29 novembre 2002 a 0,5 milioni, mentre lo stanziamento iniziale del 2003, di circa 1,0 milioni, è stato incrementato fino a raggiungere 1,2 milioni, per effetto dell'assestamento e di variazioni per atti amministrativi.

Cap. 1993[38]: nel 2002 gli stanziamenti iniziali di circa 5,8 milioni sono stati ridotti a 4,8 milioni, mentre gli stanziamenti iniziali del 2003 di 4,4 milioni sono stati incrementati fino a 5,0 milioni.

"Investimenti":

Cap. 7325[39]: gli stanziamenti iniziali del 2002 di 13,0 milioni sono stati decurtati di circa 4,3 milioni, mentre gli iniziali 12,4 milioni del 2003, incrementati di circa 1 milioni, hanno raggiunto circa i 13,4 milioni.

Cap. 7334[40]: lo stanziamento iniziale di 21,4 milioni ha subito un accantonamento di circa 3,9 milioni, mentre lo stanziamento iniziale di 20,0 milioni per il 2003 è rimasto invariato.

---

[34] Cap. 1281 - Spese per la gestione, manutenzione...in materia di informatica.

[35] Cap. 7248 – Fondo per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori; cap. 7249 – Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni.

[36] Oltre ai capitoli di spesa già indicati nella nota 23, altri capitoli, seppure per importi minori, sono stati interessati dal ricorso a provvedimenti di riconoscimento di debito, quali: cap. 1852, 1907, 1908, 1910, 1911, 1915 (spese di funzionamento) e 7336 (spese per l'acquisto di attrezzature ed apparecchiature).

[37] Cap. 1991, spese per la gestione, l'installazione ..per i centri telecomunicazioni e per i siti delle reti radio.

[38] Cap. 1993, gestione e noleggio degli aeromobili..del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

[39] Cap. 7325, acquisto degli aeromobili...per i servizi antincendi.

[40] Cap. 7334, acquisto attrezzature varie per prevenire i rischi non convenzionali derivanti da eventuali atti criminali,..con uso di armi batteriologiche e chimiche.

- Centro di Responsabilità "Pubblica sicurezza"[41].

Gli accantonamenti disposti ai sensi del DM 29 novembre 2002 hanno inciso per il 3,11 per cento sugli stanziamenti definitivi di competenza e per l'1,43 per cento sugli accantonamenti per variazioni di bilancio registrate dopo il 31 dicembre.

"Funzionamento".

Per le "spese generali di funzionamento", inerenti ai beni e servizi, si assiste ad un effetto "rimbalzo" degli stanziamenti. Infatti, la previsione definitiva di competenza del 2002 ammontava a circa 85,6 milioni di euro, ridotti a 79,5 milioni per effetto di un taglio di circa 6,1 milioni di euro. Nel 2003, gli stanziamenti, che inizialmente ammontavano a circa 66,9 milioni di euro, sono stati aumentati a 82,4 milioni, quale risultato dell'assestamento di bilancio (+ 6,4 milioni) e di variazioni per atti amministrativi (+ 9,1 milioni).

In particolare, si osserva che lo stanziamento iniziale del 2002 per i "mezzi operativi e strumentali" di circa 59,0 milioni è diminuito di circa 4,5 milioni, mentre lo stanziamento iniziale del 2003, di circa 44,6 milioni, incrementato di circa 3,3 milioni per l'assestamento e 11,4 per variazioni con atti amministrativi, ha raggiunto la previsione definitiva di competenza di 59,3 milioni.

Per quanto attiene all'andamento delle eccedenze, si osserva che il fenomeno riguarda soprattutto le spese per fitto locali e per il personale. In particolare, il cap. 1245 (fitto locali ed oneri accessori – CdR Affari interni e territoriali) chiude con un eccedenza di pagato di circa 4,9 milioni di euro, di cui 3,0 su competenza e 1,9 su i residui. Il cap. 2663 (fitto locali ed oneri accessori – CdR Dipartimento della P.S.) presenta, sempre sul pagato, una eccedenza minore, pari a 606 mila euro. Questi fenomeni si ripetono negli anni e, come già osservato dalla Corte, richiedono, tra l'altro, una più idonea previsione dei flussi di spesa ed una migliore conoscenza dell'entità degli impegni già assunti. Si sottolinea che tale eccesso di pagato è strettamente collegato all'andamento dei flussi di cassa ed alla gestione dei ruoli di spesa fissa, che sfuggono ad un controllo diretto dell'Amministrazione centrale e che richiederebbero un maggiore coordinamento con le Direzioni provinciali dei servizi vari (ex Dipartimenti Provinciali del Tesoro).

Eccedenze di impegno sulla competenza e sul pagato si verificano in alcuni capitoli relativi al personale del Dipartimento dei VV.FF. (capitoli 1801, 1819 e 1197) e riguardano spese pagate con i ruoli di spesa fissa.

Oltre ad alcuni capitoli relativi alle spese di personale, che accertano variazioni nel corso dell'esercizio superiori al 50 per cento dello stanziamento iniziale[42], anche per alcune spese per acquisto di beni e servizi si verificano incrementi che indicano una sottostima iniziale delle esigenze[43].

---

[41] L'art. 3, comma 10, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha previsto uno stanziamento di 171 milioni, per gli anni 2004, 2005 e 2006 per l'estinzione dei debiti contratti dal Ministero dell'interno – Dipartimento della P.S., per le attività svolte fino al 31 dicembre 2003. Sull'utilizzo di tale somma si riferirà nelle prossime relazioni.

[42] Trattasi di capitoli per spese di missioni e per lavoro straordinario.

[43] Sul cap. 1246 (manutenzione, riparazione adattamento di locali..) la variazione in aumento è pari al 64 per cento dello stanziamento iniziale. Cap. 1247 (spese di ufficio) 55 per cento. Cap. 1248 (spese postali..spese di notifica) 59 per cento. Cap. 1909 (fitto locali...per i centri assistenziali di pronto intervento) 270 per cento. Cap. 1912 (spese per i servizi di pulizia..) 97 per cento. Cap. 7333 (acquisto degli automezzi..per i servizi antincendi aeroportuali e portuale). Cap. 2737 (manutenzione, noleggio gestione degli automezzi, natanti..) 61 per cento. Cap. 2815 (spese per il potenziamento dei mezzi dell'Amministrazione della P.S...).

2.1.2. Risultati complessivi di consuntivo[44].

(in euro)

ESERCIZI	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI SULLA COMPETENZA	%	MASSA IMPEGNABILE	IMPEGNI SU MASSA IMPEGNABILE	%
2001	25.541.234.063,37	24.865.863.801,72	97,4	25.788.664.688,87	25.101.767.049,35	97,3
2002	25.315.042.620,00	24.460.203.698,59	96,6	25.790.656.567,87	24.929.931.581,43	96,7
2003	25.714.543.144,69	25.184.980.338,79	97,9	26.187.567.140,87	25.588.515.255,54	97,7

Tra le spese correnti sono aumentati gli stanziamenti per il personale (più 260,1 milioni di euro) e le risorse per consumi intermedi (più 303,8 milioni); i trasferimenti hanno subito un ulteriore decremento (meno 40,9 milioni rispetto al 2002), confermando un trend già iniziato nell'esercizio 2000 (complessivamente, dall'esercizio 2000 i trasferimenti si sono ridotti di 391,5 milioni). Le spese in conto capitale si ripartiscono in 651,1 milioni di euro (518,6 milioni nel 2002) per gli investimenti e in 2.891,7 (3.213,6 nel 2002) per i trasferimenti.

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 di dieci punti (75,9 per cento).

Il finanziamento agli Enti locali incide sugli stanziamenti dell'intera Amministrazione per il 58 per cento della competenza e per il 58,6 per cento in termini di autorizzazioni di cassa.

(in euro)

Esercizi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
2001	47.444.641.460,56	29.864.077.464,66	62,95
2002	44.830.033.991,60	29.571.864.495,11	65,96
2003	36.712.489.894,29	27.871.394.311,69	75,92

(in euro)

Esercizi	Massa spendibile	Pagato totale	%	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	%
2001	47.444.641.460,56	27.341.624.472,67	57,63	29.864.077.464,66	27.341.624.472,67	91,55
2002	44.830.033.991,60	26.539.688.364,91	59,20	29.571.864.495,11	26.539.688.364,91	89,75
2003	36.712.489.894,29	25.339.463.713,59	69,02	27.871.394.311,69	25.339.463.713,59	90,92

La capacità di spesa è migliorata sia con riferimento alla massa spendibile sia con riferimento alle autorizzazioni. Raggiunge un livello nettamente migliore anche il rapporto pagamenti di competenza/impegni di competenza, pari all'88,0 per cento (85,0 per cento nel 2002).

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 2001/2003 e conferma una ridotta velocità di smaltimento dei residui stessi, che si è andata consolidando.

[44] Si fa presente che nelle tavole inserite nel testo la massa impegnabile è calcolata come somma dei residui di stanziamento iniziali e delle previsioni definitive di competenza, e gli impegni su massa impegnabile sono conteggiati come somma degli impegni effettivi (derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate) sulla competenza e degli impegni sui residui di stanziamento iniziali, definiti in via presuntiva come differenza tra i residui di stanziamento iniziali e le economie sui residui di stanziamento stessi.

(in euro)

Esercizi	Residui iniziali	Pagato residui	%
2001	21.903.407.397,19	8.076.713.705,25	36,87
2002	19.514.991.371,60	5.738.443.690,76	29,41
2003	10.997.946.749,60	3.161.078.874,83	28,74

Depurato dai trasferimenti (15,7 miliardi di euro), gli stanziamenti del Ministero scendono a 9,9 miliardi di euro, di cui il 7 per cento destinato alle spese in conto capitale.

Gli impegni in conto competenza sugli stanziamenti complessivi (al netto dei trasferimenti) ammontano a 9,5 miliardi e hanno raggiunto il 95,5 per cento (93,3 per cento nel 2002, 93,5 per cento nel 2001).

La massa spendibile, epurata dai trasferimenti, ammonta a circa 11,5 miliardi di euro ed i pagamenti totali a 9,6 miliardi di euro (pari all'83 per cento). I residui totali al netto dei trasferimenti raggiungono 1,7 miliardi di euro. I pagamenti sui residui iniziali risultano pari al 52,8 per cento del totale, mentre sugli impegni di competenza registrano il 92 per cento.

2.2. Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[45], con il 62,6 per cento delle risorse (64,4 per cento nel precedente esercizio); 2) "difesa", 0,2 per cento (analoga percentuale nel 2002) ; 3) "ordine pubblico e sicurezza", 35,3 per cento (34,3 per cento nel 2002); 8) "attività ricreative, culturali e religiose", 0,2 per cento (come nel 2002); 10) "protezione sociale", 1,7 per cento.

Al netto dei trasferimenti agli enti locali, le risorse sono assegnate per la quota maggiore alla funzione-obiettivo di primo livello "ordine pubblico", con 9.082,7 milioni di euro, di cui circa 7.435,1 milioni destinati ai servizi di polizia e 1.647,5 ai servizi antincendi. I servizi di polizia si articolano in funzioni di terzo livello; 29,0 milioni sono destinati alla programmazione e al coordinamento delle Forze di polizia, 67,2 milioni alla sicurezza democratica; circa 4.027,8 alla predisposizione dello strumento per l'ordine pubblico e la sicurezza; e circa 3.311 milioni al supporto alle attività istituzionali.

La funzione "protezione sociale" ha subito un notevole decremento per il trasferimento delle erogazioni per pensioni di invalidità all'INPS; l'80,5 per cento dello stanziamento complessivo della funzione obiettivo (432,6 milioni di euro) è comunque assegnato ai trasferimenti per l'assistenza a favore di particolari categorie.

Inoltre, 10,9 milioni di euro sono indicati all'interno della funzione obiettivo come destinati alle minoranze etniche.

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

Le tabelle che seguono riassumono i dati finanziari relativi ai cinque Centri di Responsabilità nei quali si articola l'attuale organizzazione del Ministero.

[45] 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", che si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia" e 3.2 "servizi antincendio". Non appaiono altre funzioni, presenti nello scorso esercizio, quali il controllo del territorio e il contrasto alla criminalità organizzata e comune.

(in milioni di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti competenza		Impegni su competenza		% stanz./imp.		Massa impegnabile		Impegni su massa impegnabile		% massa imp./imp. su massa imp.	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	71,6	98,7	64,6	93,2	90,1	94,5	71,7	98,7	64,5	91,5	90,0	92,7
Affari interni e territoriali	16.880,4	16.771,6	16.527,4	16.624,6	97,9	99,1	16.984,1	16.907,4	16.631,1	16.747,1	97,9	99,0
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	1.458,9	1.534,8	1.320,2	1.446,2	90,4	94,2	1.532,6	1.586,6	1.392,0	1.491,6	90,8	94,0
Libertà civili ed immigrazione	168,8	378,8	137,7	243,8	81,5	64,3	169,5	387,1	138,3	251,0	81,6	64,8
Pubblica sicurezza	6.735,1	6.930,6	6.410,2	6.776,9	95,1	97,7	7.032,6	7.207,7	6.703,9	7.007,2	95,3	97,2
Totale	25.315,0	25.714,5	24.460,2	25.184,9	96,6	97,9	25.790,6	26.187,5	24.929,8	25.588,5	96,7	97,7

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

(in milioni di euro)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile		Autorizzazioni di cassa		Pagamenti totali		Residui totali		Pagamenti su massa spendibile %		Pagamenti su autorizz.ni %	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	78,8	103,4	72,3	100,8	68,9	88,5	2,5	7,5	87,5	85,5	95,3	87,7
Affari interni e territoriali	34.878,3	26.291,1	20.685,2	18.461,2	18.353,8	16.742,7	9.503,0	7.393,0	52,6	63,6	88,7	90,6
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	1.790,2	1.856,2	1.602,5	1.642,7	1.396,3	1.518,6	317,9	279,8	77,9	81,8	87,1	92,4
Libertà civili ed immigrazione	207,2	418,2	180,7	319,8	142,5	223,8	37,5	112,7	68,7	53,5	78,8	69,9
Pubblica sicurezza	7.875,5	8.043,3	7.030,9	7.346,7	6.577,9	6.765,6	1.105,9	1.128,0	83,5	84,1	93,5	92,0
Totale	44.830,0	36.712,4	29.571,8	27.871,3	26.539,6	25.339,4	10.967,0	8.921,2	59,2	69,0	89,7	90,0

2.3.1. Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

(in milioni di euro)

Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%	Economie
16.771,6	16.624,6	99,1	16.907,4	16.747,1	99,1%	102,3

L'88,9 per cento dello stanziamento è destinato ai finanziamenti agli Enti locali.

(in milioni di euro)

2003				
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti/massa spendibile	% pag.ti /autorizz. di cassa
26.291,1	18.461,2	16.742,7	63,6	90,6

Rispetto al precedente esercizio è migliorata la capacità di spesa, sia in rapporto alla massa spendibile (dal 52,6 al 63,6 per cento) sia in rapporto alle autorizzazioni di cassa (dall'88,7 al 90,6 per cento).

2.3.1.1. Obiettivi operativi.

Nelle Direttive del Ministro per l'esercizio in esame sono individuati, tra gli altri, quattro obiettivi operativi, che si riferiscono a progetti pluriennali, anche connessi tra di loro, sui quali si ritiene utile soffermare l'attenzione: implementazione del progetto "carta di identità elettronica", dei progetti "E-Government", in materia di anagrafi (realizzazione del Centro nazionale servizi demografici, estensione ai Comuni ed alle PP.AA. centrali dell'indice nazionale delle anagrafi; sistema di accesso interscambio anagrafico, informatizzazione del sistema di vigilanza delle anagrafi comunali e del rilevamento statistico demografico), completamento del progetto AIRE, prosecuzione del progetto "E-Poll voto elettronico".

- "Carta di identità elettronica" (CIE)

La sperimentazione, già avviata con 83 Comuni nel 2002, è proseguita nell'esercizio in esame con il coinvolgimento di altri 56 Comuni, sulla base di una specifica convenzione stipulata con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (con un impegno di spesa di circa 18,0 milioni di euro)[46].

- "Centro nazionale servizi demografici" (CNSD)

Per assicurare il pieno funzionamento del CNSD, è stata stipulata una convenzione con l'Anci e con l'Università di Tor Vergata di Roma, che prevede un'attività di supporto al Centro ed ai Comuni per l'utilizzo del sistema INA-SAIA (con un impegno di circa 5,6 milioni di euro)[47].

---

[46] Per la diffusione della Carta di identità elettronica e per il progetto di comunicazione sono state sottoscritte diverse convenzioni con l'Università di Tor Vergata di Roma e con l'Anci (rispettivamente, di 50,0 mila e di 928,0 mila euro). Per l'ulteriore espansione del progetto di sperimentazione è stato stipulato un contratto per la fornitura in opera di hardware e per la manutenzione delle procedure applicative e l'estensione, per nove mesi, delle attività già prestate sulla base di un precedente contratto (impegno di spesa per circa 2,3 milioni di euro).

[47] Per la fornitura di apparecchiature hardware e del software di base per il CNSD sono stati firmati i Piani di attività n. 5 e 6 con CONSIP SpA (rispettivamente per circa 232,0 mila euro e 513,0 mila euro). Tramite gara esperita dalla CONSIP SpA, sono stati stipulati due contratti (rispettivamente per circa 1,7 milioni di euro e per circa 6,2 milioni di euro, per l'adeguamento delle strutture CNSD e per le esigenze relative all'uso della CIE e del sistema anagrafico nazionale).

- "Realizzazione delle reti trasmissive di trasporto nella rete unitaria della P.A."

E' stato stipulato un contratto dell'importo di circa 2,7 milioni di euro, che prevede attività strumentali anche per il funzionamento del Centro nazionale per i servizi demografici e della Carta di identità elettronica.

- "Completamento del progetto Anagrafe Italiani Residenti all'Estero" (AIRE)

Sul cap. 7005, nel 2003, sono stati stanziati 7,0 milioni di euro, in termini di competenza e di cassa, per dare concreto avvio alla realizzazione dell'AIRE. In particolare, è stata stipulata una convenzione-quadro con l'ANCI, per interventi di supporto a circa mille piccoli Comuni, per una spesa di 2,4 milioni di euro[48].

Infine, sono state autorizzate le spese per i corsi di formazione degli ufficiali di stato civile ed anagrafe che nel 2002 non era stato possibile impegnare per gli interventi di contenimento della spesa pubblica, di cui al DL n. 194 del 2002, che ha limitato l'assunzione di impegni e l'emissione di titoli di spesa[49].

Il progetto del complesso sistema anagrafico, che dovrebbe collegare tutti i Comuni tra di loro e con il centro, è ancora in fase di studio, non essendo stati sciolti i nodi relativi alla modalità di attuazione.

- "Progetto E-Poll".

E' stato predisposto un nuovo progetto per sperimentare, in via applicativa, il modello che era già stato realizzato a fine 2002. Questa nuova iniziativa è stata cofinanziata dall'UE.

2.3.1.2. Contabilità degli Enti locali[50].

Anche nel 2003 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[51] ai trasferimenti erariali ai singoli Enti locali. Il Ministero dell'economia e delle finanze, considerato che opera su dati finanziari globali di spesa, 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 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.

---

[48] Altre convenzioni sono state sottoscritte con l'ANCI e con l'Università di Tor Vergata, per una spesa complessiva di circa 2,8 mln di euro.

[49] Sono stati organizzati 66 corsi, con 3.000 partecipanti e con un impegno di spesa di circa 1,5 mln di euro.

[50] L'Osservatorio per la finanza locale ha predisposto alcuni indicatori finanziari ed economici estratti dai conti di Comuni, Province e comunità montane per gli anni 1998, 1999 e 2000: autonomia finanziaria per i Comuni, Province e comunità montane; autonomia impositiva per Comuni e Province, pressione finanziaria per Comuni, Province e comunità montane; pressione tributaria per Comuni e Province; intervento erariale per Comuni, Province e comunità montane; intervento regionale per Comuni, Province e comunità montane; velocità di riscossione delle entrate proprie per Comuni, Province e comunità montane; velocità di gestione delle spese correnti per Comuni, Province e comunità montane.

[51] Detrazioni R.C.A., I.E.T., ATA, detrazione per maggiori introiti addizionale energetica, detrazione compartecipazione all'IRPEF.

Detrazioni operate dal Ministero dell'economia e delle finanze:

(in milioni di euro)

Tipologia detrazione	Cap. 1316	Cap. 1317	Cap-1318	Totale
Detrazione R.C.A.	1.194,05	=	=	1.194,05
Detrazione I.E.T.	402,84	=	=	402,84
Detrazione ATA	1.559,01	=	=	1.559,01
Detrazione ENEL	302,64	=	=	302,64
Riduzione per compartecipazione IRPEF	6.171,47	1.241,00	2.143,44	9.555,91

Fonte: Ministero interno.

Detrazioni operate dal Ministero dell'interno:

(in milioni di euro

Detrazione	1316 ordinario	1317 perequativo	1318 consolidato	1319 funzioni trasferite (corrente)	7236 nazionale. ordinario investimenti	7232 contributo sviluppo investimenti	Totale
Detrazione R.C.A.	1.077,79	0,14	12,12	=	=	=	1.090,05
Detrazione I.E.T.	263,4	10,85	36,69	11,36	0,92	46,32	369,54
Detrazione ENEL	1.338,69	9,16	23,22	11,22	0,79	25,18	1.408,26
Detrazione ATA	108,94	5,36	17,08	16,58	0,40	11,89	160,25
Compartecipazione IRPEF	5.748,29	31,31	475,56	35,03	19,57	200,98	6.510,74
Totale	8.537,1	56,82	564,67	74,19	21,68	284,37	9.538,84

Fonte: Ministero interno.

Si è proceduto con variazioni compensative, di competenza e di cassa, per reperire i fondi necessari per l'erogazione dei trasferimenti spettanti agli enti locali, recuperando le risorse necessarie sui capitoli 1317 – Fondo perequativo, 1318 – Fondo consolidato, 1319 – Federalismo amministrativo e 1320 – Compartecipazione all'IRPEF.

Per quanto attiene ai trasferimenti erariali di parte capitale, le variazioni compensative a favore del cap. 1316 sono state operate dal Ministero dell'economia e delle finanze con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2003.

Ciò nonostante, non è stato attribuito agli enti locali l'intero contributo ordinario 2003, poiché sono risultate quote di detrazione non recuperate per insufficienza dei trasferimenti erariali delle Province[52].

Complessivamente, sono state richieste alle Province interessate (35) restituzioni per 808,79 milioni di euro, relative alle quote non recuperate per gli anni 1999/2002 e 144,16 milioni di euro alle quote non recuperate per l'anno 2003. Quasi tutte le province hanno optato

[52] Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 17 novembre 2003, emanato ai sensi dell'art. 31, commi 12 e 13 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), sono stati stabiliti i criteri e le modalità per l'applicazione delle disposizioni di cui al citato comma 12: a decorrere dal 1999, in relazione ai nuovi introiti derivanti dall'istituzione dell'imposta provinciale di trascrizione nonché in relazione all'attribuzione alle Province del gettito dell'imposta RC auto; dal 2000 in relazione ai minori oneri conseguenti al trasferimento allo Stato del personale ATA, nonché in relazione alle maggiori entrate conseguenti alle nuove disposizioni in materia di addizionale sui consumi di energia elettrica. Per le quote non recuperate per gli anni 1999/2002, le Province, ai fini della restituzione all'erario, possono avvalersi della rateizzazione decennale del debito senza l'applicazione degli interessi con versamento della rata annuale entro il 15 luglio di ciascun anno. Per le quote non recuperate per gli anni dal 2003, la restituzione è stabilita in un'unica soluzione da versarsi entro il 15 settembre di ciascun anno.

I versamenti effettuati dalle Province affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere poi assegnate con variazione amministrativa del Ministero dell'economia e delle finanze al capitolo 1316 entro il mese di ottobre di ciascun anno.

per la rateizzazione delle somme dovute per gli anni 1999/2002. Attraverso questa operazione sono reperiti i fondi per la corresponsione dei saldi spettanti agli enti locali a titolo di trasferimenti erariali.

L'Amministrazione ha incontrato difficoltà nelle erogazioni da disporre a favore degli Enti locali anche in termini di cassa.

L'art. 47, comma 1, della legge n. 449 del 1997[53], modificato dall'art. 66, comma 1, della legge n. 388 del 2000[54], stabilisce che i trasferimenti erariali spettanti ai Comuni superiori ai 50.000 abitanti ed alle Province sono erogati solo al raggiungimento dei limiti di giacenza che sono stabiliti con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

A fronte di una disponibilità complessiva di cassa che raggiungeva circa i 16,0 milioni di euro, risultava, al 1° gennaio 2003, un ammontare complessivo di pagamenti da disporre pari a circa 24,0 milioni di euro, di cui circa 11,7 a favore di comuni superiori a 50.000 abitanti ed a favore delle Province, e circa 12,3 milioni di euro spettanti alla totalità degli enti locali[55].

Con la legge di assestamento sono stati assegnati ulteriori fondi di cassa per complessivi 773,1 milioni di euro, con i quali sono state disposte le erogazioni di ulteriori acconti a favore degli Enti locali, nonché un parziale ripiano a favore delle sezioni di tesoreria.

L'art. 1, comma 7, del DL n. 194 del 2002 ha abrogato le disposizioni legislative che derogavano all'art. 36 del RD n. 2440 del 1923[56], con la conseguenza che, dal 2003, i residui delle spese correnti non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, sono dichiarati perenti agli effetti amministrativi. I residui del 2000 e degli anni precedenti andati in perenzione amministrativa sono pari a circa 6,9 milioni di euro.

Nel 2003 non sono stati effettuati rimborsi a favore delle sezioni della tesoreria provinciale dello Stato. La posizione debitoria complessiva nei confronti delle citate sezioni è pari a circa 8,5 milioni di euro.

Si osserva, infine, che è stata rinviata al corrente anno la realizzazione di alcuni programmi, per effetto dell'accantonamento di alcune somme a seguito del DL n. 194 del 2002[57].

---

[53] Legge 27 dicembre 1997, n. 449.

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

[55]

Capitoli	Residui al 1.1.03	Stanziamento iniziale di competenza	Massa spendibile	Stanziamento di cassa anno 2003	Indisponibilità fondi
1316	3.768,24	2.859,94	6.628,18	3.477,01	- 3.151,17
1317	300,93	921,34	1.222,27	921,33	- 300,94
1318	852,42	1.713,55	2.565,97	1.713,55	- 852,42
1319	4,40	175,43	179,83	249,39	69,56
1320	45,53	6.611,98	6.657,50	6.611,98	- 45,52
1332	6,27	230,60	236,87	230,60	- 6,27
7232	3.733,00	1.623,67	5.356,67	1.713,70	- 3.642,97
7233	9,02	16,05	25,07	12,69	- 12,38
7236	5,67	256,20	261,87	277,87	- 16,00
7237	18,56	652,11	670,67	652,11	- 18,56
7238	0,65	100,00	100,65	100,00	- 0,65
7240	0,00	1,19	1,19	1,19	0,00
7243	12,21	103,29	115,50	102,08	- 13,42
Totale	8.756,90	15.329,17	24.022,25	16.063,50	- 7.958,75

Fonte: Ministero dell'interno.

[56] RD 18 novembre 1923, n. 2440.

[57] Cap. 1205, - 82,3 milioni di euro; cap. 1207, - 34,3 milioni di euro; cap. 1262, - 20,0 milioni di euro.

2.3.2. Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

(in milioni di euro)

2002			2003		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
6.735,1	6.410,2	95,2	6.930,6	6.776,9	97,7

(in milioni di euro)

2002		2003	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
7.875,4	7.030,9	8.043,3	7.346,7

(in milioni di euro)

2002			2003		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz.di cassa %
6.577,9	83,5	93,5	6.765,6	84,1	92,0

Rispetto al 2002, mentre è nettamente migliorata la capacità di impegno (dal 95,2 al 97,7 per cento) e, seppur in percentuale minore, la capacità di spesa rispetto alla massa spendibile (dall'83,5 all'84,1 per cento), la stessa risulta diminuita in rapporto alle autorizzazioni di cassa (dal 93,5 al 92,0 per cento).

Con riferimento agli obiettivi operativi individuati nella direttiva generale per il 2002 si osserva quanto segue.

- Progetto "poliziotto, carabiniere e vigile di quartiere"

La sperimentazione è stata avviata nel mese di dicembre 2003 ed interessa tutti i capoluoghi di provincia. Sono utilizzate 1.200 unità tra appartenenti alla Polizia di Stato ed all'Arma dei Carabinieri[58]. La fornitura delle dotazioni tecnologiche e dell'equipaggiamento ha comportato, complessivamente, una spesa di circa 3,7 milioni di euro.

- Aggiornamento dello studio, condotto nel 2002, sulla riallocazione dei presidi di polizia.

L'art. 31, lett. f della legge finanziaria 2003 ha stanziato 25 milioni di euro per la riallocazione dei presidi di polizia. Sono state istituite tre nuove sedi e ne sono state trasferite 16; per l'Arma dei Carabinieri sono stati emessi ruoli di spesa fissa per quattordici nuove sedi ed è stata prevista l'istituzione di 102 nuove sedi.

- Piano Operativo Nazionale "Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia".

Il Piano Operativo Nazionale "Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia" 2000/2006[59] ha previsto l'assegnazione al settore sicurezza di circa 1.117,6 milioni di euro, 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, di cui sette cofinanziate dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e due dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

---

[58] Queste unità sono state recentemente integrate con ulteriori 700 operatori.

[59] Il PON è stato approvato dalla Commissione europea il 13 settembre 2000. Ha l'obiettivo di aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche.

Rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno delle regioni dell'obiettivo 1, la progettualità relativa al profilo settoriale della "Sicurezza" attraversa trasversalmente tutti i macrosettori di intervento già individuati dal più generale "Programma di Sviluppo del Mezzogiorno", predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il PON Sicurezza contribuisce a determinare migliori condizioni generali di contesto.

Il Complemento di Programmazione, che indica i concreti contenuti dei progetti, è stato approvato dal Comitato di Sorveglianza del PON il 15 gennaio 2001 ed è stato rivisto nei mesi di gennaio e settembre 2003. Il nuovo programma Operativo mira al potenziamento delle tecnologie in uso alle Forze di Polizia, alla qualificazione, formazione ed aggiornamento del personale, ad un'azione di sensibilizzazione soprattutto dei giovani, per una modificazione del contesto socioculturale, l'allargamento del partenariato con altri soggetti socio-economici che operano sul territorio. Di particolare rilievo è il rapporto con le Regioni[60]. Inoltre, è stato istituito il "tavolo settoriale sicurezza", momento di raccordo e di verifica con le diverse parti economiche e sociali[61].

L'avanzamento finanziario del programma è stato valutato sulla base dei seguenti indicatori: capacità di impegno, capacità di spesa e velocità di spesa.

Al 31 dicembre 2003, su uno stanziamento complessivo di 1.117,6 milioni di euro, sono stati assunti impegni per circa 652,2 milioni di euro, pari al 58,35 per cento delle risorse stanziate (capacità di impegno). I pagamenti hanno raggiunto i 407,8 milioni di euro, pari al 36,49 per cento degli stanziamenti (capacità di spesa), mentre la velocità di spesa, data dal rapporto pagamenti/impegni, raggiunge il 62,54 per cento[62].

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, che devono dare evidenza quantitativa agli obiettivi specifici, devono essere pertinenti rispetto agli obiettivi conoscitivi e permettere la reperibilità dei dati necessari alla loro misurazione.

---

[60] Sono stati sottoscritti protocolli di intesa con le Regioni Campania, Calabria, Sardegna e Puglia. Sono in fase avanzata i negoziati con la Regione Basilicata.

[61] Nello stesso ambito, è stata sottoscritta una convenzione con il Consorzio "Sviluppo e Legalità", costituito dai Comuni di Corleone, Monreale, San Cipirello, Piana degli Albanesi e San Giuseppe Jato, di Altofonte, Camporeale e Roccamena, per il reimpiego economico di terreni confiscati alla mafia da affidare a cooperative di giovani.

[62] La tabella che segue descrive l'avanzamento finanziario di ciascuna Misura:

(in milioni di euro)

PON "SICUREZZA" 2000-2006 Avanzamento finanziario complessivo al 31 dicembre 2003						
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	294,9	204,5	52,61	36,48	69,34
Misura I.2	219,0	178,6	96,6	81,57	44,12	54,08
Misura I.3	90,4	28,1	18,8	31,11	20,81	66,89
Misura I.4	28,6	20,4	13,3	71,37	46,38	64,98
Misura I.5	48,1	30,0	16,8	62,57	35,07	56,05
Asse I	*947,0*	*552,3*	*350,1*	*58,33*	*36,98*	*63,40*
Misura II.1	126,3	64,5	*43,8*	*53,20*	*36,16*	*67,97*
Misura II.2	11,9	15,0	5,4	89,55	32,07	35,81
Misura II.3	23,3	14,3	4,6	61,52	20,13	32,73
Asse II	*161,5*	*94,0*	*53,9*	*58,20*	*33,42*	*57,43*
Misura III,1	9,0	5,7	*3,6*	63,69	40,61	*63,76*
Asse III	*9,0*	*5,7*	*3,6*	*63,69*	*40,61*	*63,76*
Totale PON	1.117,6	652,1	407,8	58,35	*36,49*	62,54
Totale FESR	1.046,2	607,7	386,2	58,09	36,92	63,56
Totale FSE	71,4	44,4	21,5	62,23	30,19	48,52

Fonte: Ministero dell'interno.

- Ammodernamento e potenziamento organizzativo/tecnologico della Polizia di Stato.

Il programma di ammodernamento e potenziamento organizzativo e tecnologico della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ha previsto la costituzione di sale operative unificate su tutto il territorio nazionale, il potenziamento del settore delle telecomunicazioni, l'attività di formazione continua del settore sicurezza, il riordino logistico del Dipartimento di PS.

Su un piano di realizzazione di settantatrè sale operative, ne sono state attivate cinquantuno, con il programma di attivare le rimanenti ventidue entro il 2004. In trentacinque delle cinquantuno sale, è operativo il collegamento ponte radio, mentre in ventidue è attiva l'interconnessione delle questure e dei Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri. Nel settore logistico, si è proceduto all'acquisizione della disponibilità di un immobile da destinare agli organismi a composizione interforze.

- Come è noto, la legge n. 217 del 1992[63] ha previsto un programma pluriennale di interventi, in un arco di tempo 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 con le leggi finanziarie 1999, 2000, 2001. Sul cap. 7401 (spese per l'acquisizione di opere, infrastrutture..), nell'esercizio in esame, sono stati effettuati pagamenti per circa 155,8 milioni di euro e sono stati assunti impegni per circa 322,8 milioni di euro; sul cap. 7402 (spese per l'attuazione di un piano di potenziamento delle dotazioni tecniche per le esigenze delle sezioni di polizia giudiziaria) sono stati effettuati pagamenti esclusivamente in conto residui, per un importo di circa 8,4 milioni di euro.

2.3.3. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

(in milioni di euro)

2002			2003		
Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
1.458,8	1.320,2	90,4	1.534,8	1.446,2	94,2

(in milioni di euro)

2002		2003	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
1.790,2	1.602,5	1.856,2	1.642,7

(in milioni di euro)

2002			2003		
Pagamenti totali	Pag.ti /massa spendibile %	Pag.ti /autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
1.396,3	77,9	87,1	1.518,6	81,8	92,4

[63] Legge 28 febbraio 1992, n. 217, di conversione del decreto legge 18 gennaio 1992, n. 9 (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).

Rispetto al 2002, sono migliorate sia la capacità di impegno (dal 90,4 al 94,2 per cento), sia la capacità di spesa con riguardo alla massa spendibile (dal 77,9 all'81,8 per cento) ed alle autorizzazioni di cassa (dall'87,1 per cento al 92,4 per cento).

2.3.3.1. 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. 300 del 1999 ha assegnato al Ministero dell'interno la competenza primaria nella specifica materia che, peraltro, ad oggi non ha avuto un'organica disciplina, della quale si sente la necessità a fini di chiarezza.

- Uno degli obiettivi operativi afferenti lo specifico settore, riguarda la riorganizzazione della centrale DC75, struttura destinata ad ospitare gli organismi operativi chiamati a fronteggiare le emergenze di carattere nucleare, batteriologico e chimico, coordinando i soccorsi sul territorio in collegamento con le altre strutture interessate in ambito nazionale ed internazionale.

Sono stati impegnati circa 577,5 milioni di euro per interventi di manutenzione (lo stanziamento ammonta a circa 1.252 milioni di euro), mentre non risultano pagamenti per la realizzazione di alcuni progetti di adeguamento tecnologico ed informatico, i cui impegni sono stati assunti nell'esercizio finanziario 2002[64].

- Adeguamento e potenziamento delle sale operative integrate di difesa civile e protezione civile. Queste sale dovrebbero svolgere il ruolo di "cabina di regia" in ipotesi di eventi eccezionali o calamitosi, soprattutto di rilevanza provinciale. Nel 2003 sono state interessate venti sale. In particolare, sono state realizzate nuove sale a Genova, Napoli, Novara, Parma, Savona, Sassari e Varese per un costo di 786,5 mila euro, mentre si è provveduto al potenziamento delle attrezzature di altre sale, per un totale di 151,0 mila euro. Interventi di manutenzione e di adeguamento delle attrezzature sono stati realizzati presso alcune prefetture-U.T.G. con una spesa di circa 241 mila euro.

2.3.3.2. Protezione civile.

- Ricollocazione sul territorio dei Centri Assistenziali di Pronto Intervento (CAPI).

I Centri sono destinati al deposito ed alla gestione dei materiali assistenziali e strumentali per il primo soccorso alle popolazioni colpite da calamità. Non appare di facile soluzione la ricerca di sedi per i nuovi Centri da istituire presso quelle aree del Paese che, pur soggette a rischi di eventi calamitosi, ne sono sprovviste[65].

Si sottolinea che alcuni di detti Centri, che ai sensi del DPCM 12 settembre 2000 avrebbero dovuto essere trasferiti alle Regioni, sono ancora gestiti dal Ministero.

- La legge n. 217 del 1992[66] ha previsto stanziamenti pluriennali per il potenziamento dei mezzi dei Vigili del fuoco. Le immissioni in servizio dei mezzi del Corpo raggiungono, mediamente le 100-130 unità/anno, con dismissioni di entità inferiore, per coprire le richieste di nuovi distaccamenti, di tal ché tale andamento mostra una progressiva usura del parco mezzi, non adeguatamente rinnovato. In particolare, nel 2003, è stata potenziata la componente aerea con la consegna di tre elicotteri.
- Di rilievo, ai fini del potenziamento del Corpo, quale componente della protezione civile, è stato l'acquisto di un aereo PC180 per trasporto persone, che consente

---

[64] Sempre nel settore della difesa civile, si sono svolte alcune esercitazioni nazionali ed internazionali di difesa civile. A Napoli, dall'11 al 14 novembre 2003, si è tenuta una esercitazione, Italia-USA, incentrata su un evento biologico di matrice terroristica; dal 19 al 24 novembre, si è svolta un'esercitazione a guida congiunta Unione Europea-Nato.

[65] E' in corso un'istruttoria per la realizzazione di un Centro presso la struttura demaniale "Torre di Feudozzo" dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali sita in Castel di Sangro (AQ).

[66] Dopo la legge n. 448 del 2001, la legge n. 217 del 1992 non è stata più finanziata.

l'intervento urgente in caso di necessità. L'acquisizione in leasing tiene conto di un'ampia programmazione, che ha previsto tutte le ulteriori attività connesse con la gestione del mezzo. La spesa di circa 7,0 milioni di euro è stata ripartita in nove anni.

3. Personale.

3.1. Carriera prefettizia.

Diversi sono stati i provvedimenti amministrativi che, nel corso del 2003, hanno interessato la carriera prefettizia, e che si pongono come completamento della complessa attività di riordino della carriera disposto dal d.lgs. n. 139 del 2000.

Con DM del 14 maggio 2003, in attuazione dell'art. 120 del richiamato decreto legislativo, si è provveduto a graduare le posizioni funzionali ricoperte dal personale della carriera prefettizia[67]. Gli incarichi sono stati graduati[68] in sette fasce, sulla base dei livelli di responsabilità e di rilevanza degli incarichi assegnati.

Inoltre, con DM del 3 dicembre 2003 sono stati determinati i criteri generali per la disciplina della mobilità interna per il personale appartenente alla carriera prefettizia. Trattasi di un altro momento di rilievo nell'ambito del processo di attuazione dell'assetto ordinamentale introdotto dal più volte richiamato d.lgs. n. 139 del 2000. In particolare, la mobilità interna è considerata come strumento indispensabile in un momento di transizione tra due diversi sistemi di gestione del personale, per assicurare una più puntuale attuazione della riforma della carriera e per una migliore distribuzione del personale sul territorio.

Atteso il poco tempo trascorso dalla emissione del provvedimento in parola, si fa riserva di riferire in merito nelle prossime relazioni.

La riforma disposta dal d.lgs. n. 139 del 2000 ha esteso a tutta la carriera prefettizia la connotazione di carriera dirigenziale; il medesimo decreto legislativo ha previsto per i vice prefetti ed i vice prefetti aggiunti un peculiare sistema di valutazione dell'attività svolta in relazione agli obiettivi assegnati. La competenza è stata affidata ai Dirigenti generali preposti alle strutture presso le quali i funzionari prestano servizio.

L'Amministrazione ha predisposto un nuovo sistema di valutazione che utilizza, nella prima fase sperimentale, anche l'autovalutazione ed una valutazione di tipo gerarchico-funzionale. E' stata elaborata una scheda di valutazione che tiene conto dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi ed alle attività svolte, dei comportamenti organizzativi e delle situazioni di particolare complessità.

3.2. Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Il DPR 23 dicembre 2002, n. 314, entrato in vigore nel 2003, ha sostanzialmente modificato l'assetto organizzativo territoriale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con l'istituzione di undici Direzioni regionali e quattro Direzioni interregionali. Al provvedimento ha fatto seguito il conferimento a quindici dirigenti del Corpo dell'incarico di funzioni dirigenziali generali. Il citato decreto realizza un decentramento di funzioni e di compiti in materia di pianificazione e coordinamento delle attività di soccorso, prevenzione e difesa civile attraverso la costituzione di uffici in sede periferica, che hanno anche il compito di porsi come referenti delle Regioni e degli Enti locali, in armonia con un più vasto processo di decentramento e di rafforzamento dei livelli locali di governo.

Successivamente, l'art. 3, comma 153, della legge 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) ha previsto un incremento della dotazione organica complessiva del Corpo di cinquecento unità,

---

[67] Successivamente, le tabelle allegate al decreto sono state modificate con DM 21 giugno 2003, per individuare i posti di funzione da conferire nell'ambito dei Commissariati di Governo di Bolzano e di Trento, e con DM 29 dicembre 2003.

[68] La graduazione ha efficacia ai soli fini della determinazione della retribuzione di posizione, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 139 del 2000.

comprensiva della dirigenza. Questo incremento è stato seguito da un altro intervento legislativo che ha disposto un ulteriore aumento della dotazione organica di altre cinquecento unità complessive. L'Amministrazione ha provveduto con DM 26 febbraio 2004 e con DM 31 marzo 2004 alla tempestiva ripartizione delle dotazioni organiche in incremento.

3.3. Corpi di Polizia[69].

Nell'esercizio in esame, si è concluso il processo di riordino delle carriere del personale dirigente e direttivo della Polizia di Stato, di cui al D.lgs. n. 334 del 2000[70], che ha impegnato l'Amministrazione in complessi procedimenti attraverso i quali, tra gli altri, sono stati identificati i diversi posti di funzione. In particolare è stato emanato il regolamento recante modifiche alle dotazioni organiche del personale dirigente della Polizia di Stato che esplica funzioni di polizia[71].

4. Immigrazione[72].

4.1. Considerazioni generali.

Come già osservato il 2003 è stato il primo anno di operatività della nuova disciplina, recata dalla legge n. 189 del 2002, in materia di sostegno all'immigrazione regolare e di contrasto all'immigrazione clandestina.

Nel presente paragrafo si vuole ricostruire una quadro di sintesi delle attività poste in essere nell'esercizio in esame, confermando le difficoltà che si incontrano nel voler individuare compiutamente le risorse complessive che il bilancio dello Stato destina alla politica dell'immigrazione, attesa la ripartizione della spesa tra numerosi soggetti,[73] cui sono attribuite competenze in materia, e la non facile individuazione delle relative voci di spesa in alcuni bilanci.

La mancata presentazione da parte del Ministro dell'interno della relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico, disposta dall'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

---

[69] 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.

[70] 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[70] e dal d.lgs. n. 477 del 2001, che hanno provveduto al riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di Stato[70], e dal d.lgs. n. 53 del 2001, 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.

[71] DM 7 febbraio 2003, n. 55

[72] Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39. A seguito di diverse emergenze, negli anni 1992/1993, fu emanata una lunga serie di decreti legge, non tutti convertiti, che vennero seguiti da norme che disciplinavano 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.

[73] 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, dell'università e della ricerca.

quali sono attribuiti compiti di contrasto all'immigrazione clandestina e di sostegno a quella legale.

Complessivamente, nel 2003 per gli interventi di contrasto all'immigrazione clandestina sono stati stanziati circa 164,7 milioni di euro e 38,6 milioni per le misure di sostegno.

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
2003	105.957	65.153**	24.202	3.195	18.844	885	9.901

- Il dato si riferisce al totale degli stranieri allontanati e intimati e presenti nei Centri;
- Il dato comprende 7.535 stranieri che hanno ottemperato all'intimazione e 591 stranieri ottemperanti all'ordine del questore, per un totale di 8.126 unità.

Dati comunicati dal Ministero dell'interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nel 2003 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 40.804 (63.630 nel 2002; 58.171 nel 2001, 64.734 nel 2000).

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 anno 2003
14.223	6.830	6.416	Giorni 30

Nel corso dell'anno di riferimento, sono stati conclusi accordi di cooperazione di polizia e di riammissione, che prevedono anche la lotta all'immigrazione clandestina, con la Federazione Russa, il Marocco, la Serbia e il Montenegro, la Polonia, la Romania, il Tagikistan e la Tunisia[74].

L'Amministrazione ha comunicato che per lo svolgimento dei compiti di vigilanza presso i centri di permanenza temporanea, nelle province di Agrigento, Brindisi, Bologna, Caltanisetta, Catanzaro, Lecce, Milano, Modena, Roma, Torino e Trapani, sono stati impiegati 800 operatori, appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed alla Guardia di Finanza, per una spesa complessiva stimata di circa 26,3 milioni di euro.

L'art. 80, comma 8, della legge n. 289 del 2002, per gli interventi di contrasto all'immigrazione clandestina, ha previsto un incremento di risorse pari a 100 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005. Nel 2003, 15,5 milioni di euro sono stati assegnati al Ministero per l'incremento degli organici della Polizia di Stato (9,2 milioni di euro) e di quelli dell'Amministrazione civile dell'interno (6,3 milioni di euro). Sono stati assegnati 19 milioni di euro al capitolo 2765, per spese derivanti dall'attuazione delle collaborazioni internazionali e delle intese operative dirette al contrasto dell'immigrazione clandestina. Mentre 10,5 milioni di

[74] Diverse sono iniziative di cooperazione bilaterale in materia migratoria, realizzate o avviate nel 2003, con la Bosnia Erzegovina, il Libano, la Libia, la Nigeria, la Romania, il Senegal, la Serbia Montenegro, la Siria, la Tunisia.

euro sono stati assegnati al cap. 7464, per le spese per l'incremento e l'ammodernamento dei mezzi e delle tecnologie utilizzate per la prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione clandestina. Sui richiamati capitoli sono stati assunti impegni per circa 18,7 milioni di euro e per 10,3 milioni, mentre sono stati effettuati pagamenti complessivi per circa 1,0 milioni di euro. Le risorse assegnate con la legge di bilancio 2003, pari a circa 6,9 milioni di euro, sono state ripartite sui capitoli 2639, spese telefoniche; cap. 2733, spese per i servizi di polizia criminale; cap. 7391, spese costituzione e sviluppo sistemi informatici; cap. 7459, acquisto di impianti, apparati ed attrezzature. Disponibilità interamente impegnate.

Circa 6,3 milioni di euro sono stati trasferiti dal Dipartimento delle liberà civili e dell'immigrazione al Dipartimento di P.S. per le missioni all'interno ed all'estero della Polizia di Stato e per le trasferte dell'Arma dei Carabinieri. Ulteriori 1,6 milioni di euro sono stati assegnati al Dipartimento di P.S. per il finanziamento di un programma di intervento in materia di mediazione linguistico-culturale, con prelevamento dal "Fondo per le politiche migratorie" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nell'ambito della rete dei servizi di accoglienza alle frontiere, di cui all'art. 11, comma 6, del TU n. 286 del 1998, sono operativi i Centri di Ancona, Brindisi, Como, Gorizia, Imperia, Roma, Torino, Trieste, Trapani, Varese e Venezia, mentre non sono ancora operativi i Centri di Bologna-Marconi, Bolzano, Firenze-Peretola, Torino-Caselle.

Si è provveduto alla determinazione del numero degli ingressi attraverso provvedimenti provvisori, che hanno, in linea di massima, confermato le quote già previste per i precedenti anni. Sul punto si osserva che il Ministero del lavoro ha conferito a Italia Lavoro SpA lo studio e la creazione di un modello da utilizzare per la gestione degli ingressi per ragioni di lavoro. Il costo complessivo è pari a 2,0 milioni di euro.

4.2.2. Ministero degli affari esteri.

Come già altre volte sottolineato, nel governo delle problematiche afferenti l'immigrazione particolare attenzione merita l'attività svolta dal Ministero degli affari esteri, volta alla stipula di intese bilaterali con i Paesi di provenienza degli immigrati. Gli Stati, che sottoscrivono accordi che prevedono anche interventi per il contrasto all'immigrazione clandestina, 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.

Nel corso dell'esercizio in esame è entrato in vigore l'accordo con Cipro.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare.

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati in attesa di ratifica		Negoziati avviati	
Data	Paese	Anno	Paese	Fase	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Testo parafato	Bosnia
1997	Slovenia	1998	Marocco	Testo parafato	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Spagna	Negoziato in corso con l'UE	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	2002	Moldavia	Contatti	India
1998	Croazia	2003	Serbia Montenegro	Contatti	Bangladesh
1998	Albania	2004	Filippine	La Commissione U.E. ha ricevuto il mandato A negoziare un accordo comunitario di riammissione	Cina
1998	Tunisia			Contatti	Turchia
1998	Ungheria			Negoziato avviato	Ghana
1998	Lituania			Avviati contatti	Costa d'Avorio
1998	Bulgaria			Contatti	Ecuador
1999	Francia			Contatti	Libano
1999	Estonia			Presentato il testo	Iran
1999	Slovacchia			Contatti	Perù
2000	Svizzera			Contatti	Siria
2001	Grecia			Contatti	Colombia
2001	Spagna				
2002	Malta				
2002	Sri Lanka				
2003	Cipro				

Fonte: Ministero dell'interno.

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2003, complessivamente, 874.874 visti (853.535 nel 2002, 947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000), di cui: 648.539 (533.124 nel 2002, 723.513 nel 2001) visti Schengen Uniformi[75], 178.532 (155.018 nel 2002, 186.230 nel 2001) visti nazionali[76], 47.803 (165.393 nel 2002, 37.579 nel 2001) visti a territorialità limitata[77].

I dinieghi sono stati 29.643, avverso i quali sono stati proposti 697 ricorsi.

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

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

[77] 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.

4.3. Risultati di consuntivo.

(in migliaia di euro)

Capitolo	Amministrazione	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Pagamenti totali	Economie totali
2255	Interno	725,1	601,1	453,7	641,2	124,0
2320	Interno	284,0	284,0	35,5	163,4	0,0
2351	Interno	882,3	794,0	710,2	745,4	91,7
2352	Interno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2353	Interno	8,5	8,5	8,5	8,5	0,0
2356	Interno	51.023,2	49.739,0	44.196,4	49.446,3	3.499,4
2359	Interno	12.751,4	11.952,0	10.906,6	15.751,4	1.681,5
2360	Interno	1.032,9	14,4	14,4	14,4	1.018,5
2361	Interno	11.160,0	9.788,0	9.433,0	9.433,0	1.372,0
2390	Interno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2765	Interno	19.000,0	18.785,2	1.070,0	1.070,0	214,8
7352	Interno	80.100,0	22.553,2	2.267,4	9.314,7	0,0
7464	Interno	10.500,0	10.374,8	0,0	0,0	0,0
Totale Amministrazione		*187.467,5*	*124.894,4*	*69.095,9*	*86.588,5*	*8.001,9*
1891	Lavoro e pol. soc.	12.066,0	10.657,4	5.210,2	14.459,7	9.251,1
3095	Affari esteri	0,2	0,2	0,2	0,4	0,0
Totale Generale		*199.533,7*	*135.552,0*	*74.306,3*	*101.048,5*	*17.252,9*

5. Fondo edifici di culto.

L'attività dell'Amministrazione in tema di Fondo edifici di culto si concretizza nell'amministrazione del patrimonio del Fondo e nella gestione dei beni di proprietà, con particolare riguardo agli interventi di manutenzione dei beni immobili, per lo più edifici sacri. Viene redatto un bilancio autonomo, allegato a quello del Ministero.

In merito alle modalità operative per gli interventi di tutela e conservazione dei beni di proprietà del F.E.C., ai sensi dell'art. 58 della legge n. 222 del 1985[78], la progettazione e l'esecuzione degli interventi sono demandate, nell'ambito delle rispettive competenze, al Ministero per i beni e le attività culturali ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il primo di questi Ministeri segue le opere sul patrimonio infruttifero costituito dalle chiese monumentali e dalle opere d'arte in esse custodite, e che sono sottoposte a vincolo storico-artistico, mentre gli interventi sul rimanente patrimonio sono eseguiti sotto la direzione tecnica del Ministero delle infrastrutture.

A fronte di stanziamenti di competenza pari a circa 88,0 milioni di euro, sono stati impegnati circa 86,8 milioni di euro e sono stati effettuati pagamenti per 69,7 milioni.

La situazione finanziaria mostra un fondo di cassa al 1° gennaio 2003 di circa 9,2 milioni di euro, riscossioni per circa 77,0 milioni e pagamenti che raggiungono circa i 75,4 milioni. Il fondo cassa al 31 dicembre 2003 è pari a circa 10,8 milioni di euro, con un rimasto da riscuotere di circa 19,7 milioni di euro ed un rimasto da pagare di circa 19,7 milioni di euro. L'avanzo di gestione è pari a circa 10,7 milioni di euro.

[78] Legge 20 maggio 1985, n. 222.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili organizzativi: *2.1 Novità normative; 2.2 Direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa.*
3. Settori di attività: *3.1 Cambiamenti climatici; 3.2 Rifiuti e bonifiche; 3.3 Tutela delle acque e servizi idrici; 3.4 Inquinamento e mobilità. 3.5 Tutela della natura; 3.6 Fonti rinnovabili; 3.7 Attività di valutazione e controllo; 3.8 Difesa del suolo; 3.9 Aree naturali protette. 3.10 Attività internazionali. 3.11 Convenzioni Ministero/APAT; 3.12 Convenzione Ministero/ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare).*
4. I controlli interni.
5. Auditing finanziario-contabile: *5.1 Analisi finanziaria:* 5.1.1 Dati complessivi; 5.1.2 La classificazione economica semplificata; 5.1.3 Analisi per Centri di responsabilità; *5.2 Anali contabile.*
6. Sperimentazione dell'esposizione dei risultati per "missioni e programmi".

1. Considerazioni di sintesi.

Nel corso del 2003 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha adottato una completa riorganizzazione delle sue strutture, da una parte, ridefinendo le missioni istituzionali, dall'altra, procedendo ad una razionalizzazione delle unità organizzative di primo livello: sono stati, così, soppressi i dipartimenti (con le relative articolazioni) e sono state istituite sei nuove direzioni generali.

La nuova organizzazione appare coerente con le aree tematiche di competenza del ministero: in altri termini c'è sostanziale corrispondenza tra le missioni, come desumibili dalle norme sulle attribuzioni dell'Amministrazione dell'ambiente e della tutela del territorio, e le materie attribuite alle direzioni generali dal nuovo regolamento di organizzazione (salvo naturalmente per la direzione generale per i servizi interni del ministero, che ha compiti di supporto alle altre). Poiché, però, il nuovo regolamento è entrato in vigore alla fine dell'anno scorso, si darà conto nella relazione del prossimo anno dei risultati delle scelte organizzative operate.

In occasione del turno di presidenza dell'Unione Europea notevole importanza ha avuto nello scorso anno l'attività internazionale del Ministero sia nell'ambito comunitario, sia per i temi ambientali di carattere globale.

E', poi, da segnalare che permangono carenze strutturali nel sistema dei controlli interni alle quali sembra si sia voluto porre rimedio con la riorganizzazione in chiave collegiale del SECIN del Ministero.

Va, infine, posta in rilievo l'anomala collocazione dell'importante capitolo di spesa 7090 – Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale (che reca il 57,74 per cento dell'intero stanziamento del Ministero pari a 1.720.847.897,00 euro) nell'ambito del centro di responsabilità Gabinetto. L'accentramento negli uffici che sarebbero deputati a definire gli indirizzi di tale volume di risorse finanziarie destinate alla gestione appare in netto contrasto con il principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione e determina notevoli rallentamenti operativi sul piano gestionale.

2. Profili organizzativi.

2.1. Novità normative.

Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, con il d.lgs. n. 300 del 1999, sono state affidate le competenze precedentemente facenti capo al Ministero dell'ambiente (istituito con la legge n. 349 del 1986) e parte di quelle gestite dal Ministero dei lavori pubblici, dai Servizi tecnici nazionali e dal Ministero per le politiche agricole[1].

Successivamente il d.lgs del 6 dicembre 2002, n. 287 ha introdotto modifiche sostanziali al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300[2], relative alla struttura organizzativa del Ministero in virtù della delega al Governo contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137. Le norme hanno previsto l'istituzione di sei direzioni generali e la contestuale soppressione dei preesistenti dipartimenti, nonché delle undici direzioni generali previste dal DPR n. 178 del 2001. Il relativo regolamento è stato emanato con il DPR del 17 giugno 2003, n. 261.

La riorganizzazione ha introdotto un'articolazione più snella in quanto i Dipartimenti sono stati sostituiti da cinque nuove Direzioni Generali, che hanno il compito di gestire i grandi temi ambientali, e da una sesta alla quale sono stati assegnati compiti di supporto.

Le Direzioni Generali sono:

- Direzione per la protezione della natura;
- Direzione per la qualità della vita;
- Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo;
- Direzione per la salvaguardia ambientale;
- Direzione per la difesa del suolo;
- Direzione per i servizi interni del ministero.

L'illustrata riorganizzazione, che ha il pregio di avere definito con chiarezza le grandi missioni istituzionali del ministero, ha, però, determinato oggettive difficoltà in sede di attuazione. La significativa rideterminazione delle competenze assegnate ai soppressi uffici

---

[1] In attuazione del citato decreto legislativo è stato emanato il regolamento di organizzazione di cui al DPR 27 marzo 2001, n. 178.

[2] L'articolo 35 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, così dispone: "Il comma 2 è sostituito dal seguente:"2. Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con particolare riguardo alle seguenti materie: *a)* individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversita' e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero degli affari esteri, della Convenzione di Washington (CITES) e dei relativi regolamenti comunitari, della difesa del mare e dell'ambiente costiero, e della comunicazione ambientale; *b)* gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati; tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali; *c)* promozione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali; *d)* sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettivita' e all'impatto sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; *e)* difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali.".

ha inciso negativamente sui tempi di ridefinizione della struttura del ministero e, conseguentemente, di nomina dei nuovi direttori generali.

Solamente alla fine dello scorso esercizio finanziario (con decreto 12 dicembre 2003, n. 139) il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha provveduto a disciplinare l'articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle sei direzioni generali in cui è strutturato il ministero, attribuendo ad essi le funzioni di competenza e ripartendo tra le predette Direzioni generali il personale inquadrato nelle qualifiche funzionali[3]. Al fine di completare la riorganizzazione del ministero relativamente agli uffici di livello dirigenziale non generale, in relazione al CCNL per la dirigenza dell'area 1, è stato adottato in data 30 aprile 2004 un decreto con il quale sono fissati i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di II fascia.

Con l'emanazione degli atti sopra richiamati è in via di soluzione la situazione di incertezza (che si protrae da tre anni dall'istituzione del nuovo Ministero) in ordine alla posizione funzionale dei dirigenti di II fascia, privi tuttora delle relative funzioni e del contratto, per la parte economica.

Quanto alle competenze delle direzioni generali si deve osservare, con riferimento alla Direzione della difesa del suolo, ed in particolare per quanto attiene alle funzioni ad essa attribuite in merito alla programmazione, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, ivi comprese le reti elettriche, idrauliche, ed acquedottistiche, che non sembra ben definito il riparto delle competenze attualmente esercitate nel medesimo ambito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (tutela ambientale, migliore utilizzo delle risorse naturali), dal Ministero delle attività produttive (individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica) e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (opere infrastrutturali, reti idriche ed elettrodotti ad alta tensione). In particolare, la questione della competenza in materia di rilascio delle autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti con potenza superiore a 150 KV, di spettanza del Ministero delle attività produttive (art. 9, comma 2, lett. c) del DPR 26 marzo 2001, n. 175 recante "Regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive), ma di fatto rilasciate dal Ministero dell'ambiente (sulla base di un mero accordo tra Direzioni generali) coinvolge anche gli Uffici territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; infatti ai Provveditorati alle opere pubbliche il Ministero dell'ambiente continua a chiedere di espletare tutte le attività prodromiche al rilascio delle autorizzazioni e le relative istruttorie, in assenza della relativa competenza in materia e di un qualsivoglia atto convenzionale che regoli i rapporti tra amministrazione competente al provvedimento finale (nel qual caso sembrerebbe trattarsi del Ministero delle attività produttive) e amministrazione competente agli adempimenti tecnici e amministrativi ad esso connessi (eventualmente i Provveditorati alle opere pubbliche). La questione comprende altresì il problema della corretta imputazione delle spese per gli oneri dovuti ai Provveditorati per lo svolgimento delle istruttorie, sull'opportuno capitolo di bilancio del Ministero competente.

Al riguardo permangono i dubbi sulla presunta competenza del Ministero dell'ambiente e del territorio in materia, in considerazione della lettura di quanto previsto dall'art. 144, comma 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), che attribuiva al Ministero dei lavori pubblici la competenza all'approvazione del finanziamento delle opere in parola e

---

[3] Ciò rispettando i contingenti previsti dal DPR 261del 2003: a fronte dei 62 posti in organico di livello dirigenziale non generale, indicati nella tabella A, allegata all'atto di organizzazione delle strutture di livello generale, risultano individuate 54 divisioni, risultano disponibili otto posti livello non generale per gli uffici non ancora regolamentati. Il numero dei posti relativi alla dotazione organica, sia complessiva che per posizione economica, del personale compreso nella tabella B, del più volte citato DPR, pari a 928 unità offre la disponibilità di ulteriori 87 unità da spalmare in tutte le posizioni economiche contemplate contrattualmente e non ancora regolamentate; relativamente alle funzioni attribuite le materie assegnate ad ogni singola divisione discendono da quelle indicate nel regolamento di organizzazione.

dall'art. 2, comma 12, della legge 1° agosto 2002, n. 166 recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" che lasciava al Ministero dell'ambiente "per il completamento delle procedure di spesa avviate dai provveditorati regionali alle opere pubbliche ..., oltre che per la realizzazione di interventi idraulici rimasti di competenza statale..." l'emanazione dei decreti di assegnazione dei fondi occorrenti, successivamente all'abrogazione dell'art. 5, comma 2, lett. d), della legge 18 maggio 1989, n. 183 (cfr. art. 29, legge 31 luglio 2002, n. 179), che prevedeva: "il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio provvede, in tutti i bacini di rilievo nazionale...e a mezzo dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di competenza statale...".

2.2. Direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa.

La direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa per l'anno 2003 è stata adottata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il 4 aprile 2003[4].

Con essa il Ministro ha individuato, accanto alle politiche pubbliche che caratterizzano l'azione complessiva del Governo, gli obiettivi strategici ed operativi dell'azione amministrativa, nonché gli interventi e le attività attraverso i quali si realizza ciascuno di tali obiettivi, e le relative risorse finanziarie; ciò in linea con quanto indicato nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, recante gli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione della direttiva generale, comprendente anche una descrizione dettagliata delle varie fasi del processo di programmazione strategica, in applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 286 del 1999.

In sede di direttiva 2003, sono state definite le seguenti seguenti priorità politiche[5]:

- predisposizione dei Testi Unici in materia ambientale;
- interventi sull'assetto idrogeologico e sul settore idrico[6];
- estensione, nel rispetto degli interessi dei soggetti legittimamente coinvolti, della percentuale di territorio sottoposto a salvaguardia e valorizzazione ambientale, mediante inserimento di ulteriori aree protette, terrestri e marine, di particolare pregio, favorendo lo sviluppo di forme di autofinanziamento e di un uso efficiente delle risorse assegnate allo Stato;
- incentivazione degli investimenti nella tutela del territorio e promozione dell'adozione di risorse energetiche a basso impatto ambientale[7];
- miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale con particolare riguardo al rispetto dei tempi, alla trasparenza e al controllo degli effetti ambientali delle opere realizzate, anche alla luce delle nuove competenze affidate alla Commissione Speciale di Valutazione di Impatto Ambientale, in attuazione del decreto legislativo del 20 agosto 2002, n. 190;
- attuazione di una politica di controllo delle emissioni e di riduzione delle emissioni in atmosfera, in attuazione degli accordi e nel rispetto delle convenzioni internazionali tra cui il Protocollo di Kyoto e il Protocollo di Montreal;
- attuazione del programma del semestre di Presidenza della Unione europea;
- programmazione e realizzazione di un piano generale di formazione e riqualificazione del personale del Ministero;
- interventi per il miglioramento dell'attuale insoddisfacente stato di informatizzazione e di digitalizzazione dell'amministrazione, incrementando la diffusione delle tecnologie della

[4] La direttiva è stata registrata in data 7 luglio 2003.

[5] Tali priorità erano già state espresse con la nota n. GAB/2003/597 del 17 gennaio 2003.

[6] In considerazione della situazione a rischio del territorio nazionale, dando piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato, promovendo il risparmio idrico ed il riutilizzo della risorsa "acqua", attraverso la assegnazione del Sistema idrico integrale secondo procedure corrette, coerenti con i principi e le norme dell'ordinamento comunitario.

[7] Prevedendo l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili o alternative mediante la disciplina della vendita dell'energia prodotta in eccedenza agli operatori del mercato elettrico nazionale.

comunicazione e dell'informazione al fine di rendere possibile l'ottimizzazione, il miglioramento rapido, verificabile e percepibile dell'azione pubblica del Ministero.

3. Settori di attività.

3.1. Cambiamenti climatici.

L'emergenza dei cambiamenti climatici costituisce uno dei temi sui quali si è impegnata l'Amministrazione dell'ambiente e della tutela del territorio.

Il 19 dicembre 2002 è stato approvato dal Cipe il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra. Il Piano prevede misure nazionali e misure di cooperazione tecnologica internazionale per centrare l'obiettivo di Kyoto che stabilisce che l'Italia dovrà ridurre le proprie emissioni di CO2 di circa 92 milioni di tonnellate. Nel 2003 sono stati approvati ed avviati i primi programmi indicati nel Piano. A livello nazionale sono stati adottati i provvedimenti per la promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica. E' stato finanziato il programma per la diffusione della microgenerazione diffusa. Sul piano internazionale sono stati firmati programmi di cooperazione internazionale.

Numerosi accordi di eco-collaborazione sono stati firmati con altri paesi. Il più sostanzioso è quello con la Cina che prevede ben 14 linee di collaborazione[8].

La realizzazione dei progetti pilota prevede esplicitamente l'impiego di imprese italiane e di joint ventures italo-cinesi.

Nel 2003 è stato firmato un accordo con l'Egitto per la realizzazione di tre progetti per una spesa di 4,1 milioni di euro. I progetti riguardano la protezione e la conservazione delle acque, la promozione dello sviluppo sostenibile in un' area al sud del Sinai, la formazione.

Il 30 giugno 2003 è stato firmato un accordo con l'Iraq Foundation per un progetto riguardante la gestione delle risorse idriche del paese. Altri accordi di ecocooperazione sono stati firmati con Tunisia, Libano, Kuwait, Malta, Cipro. Anche Europa ed Asia hanno avviato un dialogo di eco-cooperazione articolato in 10 capitoli.

3.2. Rifiuti e bonifiche.

Rifiuti

Per quanto riguarda le azioni volte a trasformare i rifiuti in una risorsa è stato adottato ad agosto 2003 un provvedimento che avvia un percorso virtuoso nella gestione dei rifiuti provenienti dalle raccolte differenziate. Il decreto stabilisce che uffici pubblici, società a prevalente capitale pubblico, società di gestione dei servizi coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti in materiale riciclato nella misura del 30 per cento. Per facilitare gli acquisti viene istituito un repertorio del riciclaggio, un vero e proprio catalogo dei beni riciclati che si possono trovare sul mercato.

Altro elemento essenziale è quello della sicurezza.

Tre provvedimenti, uno sulle discariche, uno sullo smaltimento dei rifiuti sanitari e uno sulla raccolta e smaltimento dei rifiuti di navi ed imbarcazioni, dettano norme volte ad evitare danni all'ambiente e di far pesare sulle generazioni future i risparmi derivanti da realizzazioni o gestioni inappropriate.

Il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti"[9] in materia di gestione e costruzione di discariche, disciplina la complessa materia dopo anni di incertezze legislative. Esso classifica le discariche in tre

[8] Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, la collaborazione con la Cina prosegue da due anni (finanche con un ufficio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio localizzato a Pechino) e prevede un intenso programma di cooperazione ambientale finalizzato alla realizzazione di progetti pilota per la protezione e la conservazione delle risorse naturali; per la riduzione delle emissioni inquinanti e di anidride carbonica nei settori dei trasporti, della produzione di energia, nell'industria, nei servizi e nell'edilizia; per la promozione dell'agricoltura sostenibile, per la formazione.

[9] Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2003 - Supplemento Ordinario n. 40.

categorie[10], detta le norme per la realizzazione delle discariche con alti standard di sicurezza e basso impatto ambientale, stabilisce le regole per la gestione delle discariche.

Tra i punti più qualificanti del provvedimento c'è l'imposizione a tutti gli operatori, pubblici e privati, di una garanzia finanziaria che copra i costi di controllo e mantenimento della discarica per almeno 30 anni dopo la chiusura, per evitare il rischio di discariche abbandonate.

Il Regolamento in materia di rifiuti sanitari si configura come un testo unico in materia in quanto abroga e semplifica le norme precedenti. Esso disciplina la gestione dei rifiuti sanitari e di quelli che derivano da esumazioni ed altre attività cimiteriali al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e della salute pubblica ed un efficace sistema di controlli.

Il decreto del ministro che regola la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti delle navi, dei pescherecci e delle barche da diporto tende ad evitare uno smaltimento fuori controllo che può mettere a rischio l'ambiente marino. Esso prevede regole per la raccolta dei rifiuti provenienti da navi ed imbarcazioni in apposite strutture che dovranno essere presenti in ogni porto. La copertura dei costi delle strutture sarà assicurata da una tariffa a carico di navi e imbarcazioni. Sono previste inoltre sanzioni per chi si sbarazza di un carico scomodo.

E' stato approvato definitivamente il decreto per lo smaltimento in sicurezza delle scorie nucleari italiane. Il decreto prevede la nomina di un Commissario straordinario e di una commissione di 19 esperti di alto livello cui spetta il compito di individuare, entro 12 mesi, il sito dove dovranno essere accolte unicamente le scorie di terza categoria. I rifiuti di prima e seconda categoria saranno trattati nei siti dove si trovano attualmente.

Per quanto riguarda più specificamente la gestione dei rifiuti urbani, tutte le regioni hanno provveduto ad approvare e rendere operativi i piani di gestione dei rifiuti.

E' invece in via di completamento la costituzione e l'attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che, implicando l'affidamento unitario delle diverse attività di gestione dei rifiuti urbani, dovrebbe portare alla razionalizzazione e maggiore efficienza del servizio in un contesto di sviluppo della concorrenza e di creazione di un sistema qualificato di imprese industriali e di servizi. Il territorio di ciascun ATO coincide di norma con la provincia e il piano d'ambito dovrebbe, in accordo con la pianificazione regionale, garantire l'autosufficienza a livello impiantistico e gestionale per quanto riguarda i rifiuti urbani prodotti nell'ambito stesso.

I piani regionali e di ambito devono definire priorità e tipologie di intervento coerenti con la gerarchia comunitaria in materia, che pone in primo luogo la prevenzione della produzione di rifiuti, seguita dal riutilizzo, dal riciclo e dal recupero di materia e di energia e, per la frazione restante, dall'incenerimento con recupero energetico, e infine dallo smaltimento in discarica controllata.

In generale si riscontra la necessità di sviluppare ulteriormente il sistema di raccolta differenziata, finalizzata principalmente al recupero di materia, almeno fino al conseguimento degli obiettivi percentuali di raccolta differenziata previsti a livello di ATO dall'articolo 24 del d.lgs. n. 22 del 1997. Tali obiettivi prevedevano il conseguimento, nel 2003, di un tasso di raccolta differenziata pari al 35 per cento dei rifiuti urbani prodotti, mentre il livello medio conseguito a livello nazionale nel 2002 è pari, secondo il Rapporto Rifiuti 2003 pubblicato dall'Osservatorio Nazionale sui rifiuti e dall'APAT, al 19,1 per cento. A livello territoriale si registrano d'altra parte notevoli disparità: il Nord infatti si distingue con una media del 30,6 per cento, al Centro la media scende al 14,5 per cento e al Sud al 6,0 per cento. Centro e Sud sono dunque assai lontani dall'obiettivo, anche se nel 2002 si è registrata una crescita generalizzata della raccolta differenziata di tutte le tipologie di rifiuto.

Si evidenziano, quali mezzi per incrementare la raccolta differenziata, l'attivazione di sistemi di raccolta differenziata della frazione umida, ancora non presenti in diverse realtà territoriali, la stipula delle convenzioni con il CONAI a livello di ATO, al fine di conseguire una

[10] Discariche: a) per rifiuti inerti; b) per rifiuti non pericolosi; c) per rifiuti pericolosi (art. 4 del d.lgs 36/2003).

più completa copertura del territorio, la realizzazione di "sportelli" e centri di supporto, coordinamento e disseminazione delle esperienze. Tali azioni devono poi essere completate con la creazione di una rete di impianti che assicuri il recupero delle frazioni raccolte (compostaggio, valorizzazione plastiche, recupero inerti, componenti elettronici e autoveicoli)[11].

Per quanto riguarda i rifiuti industriali ed i rifiuti pericolosi (rifiuti urbani pericolosi, rifiuti sanitari, amianto, PCB), si rende necessario rafforzare le azioni di sostegno alla creazione di sistemi di gestione integrata, con particolare riferimento alla realizzazione di impianti per il recupero di flussi omogenei di rifiuti provenienti da raccolta selettiva e per il recupero energetico di rifiuti inclusi tra le fonti di energia rinnovabili ai sensi della pertinente normativa, ed implementare azioni finalizzate a ridurre la produzione e la pericolosità dei rifiuti.

Sotto quest'ultimo aspetto, lo strumento della programmazione negoziata e dell'accordo volontario rappresenta una leva per incoraggiare comportamenti virtuosi a livello di comparti industriali e di singole imprese intenzionate a migliorare le proprie *performances* ambientali.

Bonifiche

Le attività del Ministero nel campo delle bonifiche sono essenzialmente: la definizione dei criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale, per la messa in sicurezza, per la caratterizzazione e per la bonifica e il ripristino ambientale dei siti medesimi con particolare riferimento a suolo, sottosuolo, falda, acque superficiali e sedimenti, aggiornamento e attuazione del Programma Nazionale di Bonifica (DM n. 468 del 2001) e formazione del piano straordinario per la bonifica e il recupero ambientale di aree industriali prioritarie, ivi comprese quelle ex estrattive minerarie.

Nei sei anni trascorsi dall'emanazione dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi), il quadro normativo disciplinante le attività di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati si è definito:

- sotto il profilo tecnico, attraverso l'emanazione del DM n. 471 del 1999 "Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 5/2/1997, n. 22 e ss. mm. e ii.";
- sotto il profilo dell'individuazione dei siti di maggiore criticità con l'identificazione - attraverso vari strumenti - di 49 siti definiti di interesse nazionale molti dei quali comprendenti ampie zone portuali, lagunari e marine.
  - o 14 siti dall'art. 1 della legge n. 426 del 1998;
  - o 3 siti dall'art. 114 della legge n. 388 del 2000 - Finanziaria 2001;
  - o 23 siti con il "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" di cui al Decreto 18 settembre 2001, n. 468;
  - o 9 siti dall'art. 14 della legge 31 luglio 2002, n. 179 "Disposizioni in materia ambientale").
- sotto il profilo finanziario attraverso lo stanziamento ed il conseguente riparto disposto dal DM n. 468 del 2001 di circa 1.060 miliardi di lire.

---

[11] Su tale aspetto permangono problematiche dovute alla difficoltà di localizzazione di nuovi impianti, in special modo, per quanto riguarda la fase dello smaltimento, degli impianti di incenerimento, per l'opposizione delle comunità locali che gli enti pubblici presenti sul territorio e competenti al rilascio delle autorizzazioni non riescono a superare. A tal riguardo sono aperti tavoli tecnici a livello di Conferenza Stato-Regioni, nei quali si stanno valutando diverse possibili soluzioni, dalla previsione di incentivi economici per i comuni che si rendessero disponibili per la realizzazione di impianti sul loro territorio, alla previsione di poteri sostitutivi per il rilascio delle autorizzazioni, eventualmente relativi ad un arco temporale limitato, da esercitarsi da parte delle amministrazioni centrali competenti, alla necessità di fornire ai cittadini una maggiore ed esaustiva informazione sulle caratteristiche tecnologiche dei diversi impianti e sull'elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente che è possibile assicurare mediante il ricorso alle migliori tecnologie disponibili.

3.3. Tutela delle acque e servizi idrici.

L'attività del Ministero nel corso del 2003 è stata incentrata principalmente nel mettere in campo iniziative finalizzate a raggiungere gli obiettivi fissati dalla normativa italiana di settore (principalmente il d.lgs. n. 152 del 1999) e dalla normativa Comunitaria.

L'Amministrazione ha proceduto alla emanazione dei decreti attuativi previsti dal d.lgs. n. 152 del 1999 e a svolgere le attività propedeutiche al recepimento della nuova Direttiva Quadro sulle acque 2000/60/CE. Inoltre è stato avviato un programma di interventi atti a risolvere in maniera strutturale i problemi legati al bene acqua attraverso lo strumento degli Accordi di programma quadro per la tutela delle acque e per la gestione dei servizi idrici, siglati con le Regioni

Per quanto riguarda l'aspetto normativo nel settore della tutela delle acque e dei servizi idrici sono state introdotte delle importanti novità nella normativa primaria e secondaria. In particolare per quanto riguarda l'attuazione del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 e le sue successive modifiche ed integrazioni sono stati prodotti i seguenti atti:

1. decreto 19 agosto 2003 " Modalità di trasmissione delle informazioni sullo stato di qualità dei corpi idrici e sulla classificazione delle acque" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 152 del 19 settembre 2003;
2. decreto 12 giugno 2003, n. 185 " Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152" pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 169 del 23/07/2003;
3. decreto 6 novembre 2003, n. 367. Regolamento concernente la fissazione di standard di qualità nell'ambiente acquatico per le sostanze pericolose, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 pubblicato sulla ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 2004
4. decreto 29 dicembre 2003, n.391 - "Regolamento recante la modifica del criterio di classificazione dei laghi di cui all'allegato 1, tabella 11, punto 3.3.3 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152" pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 39 del 17/02/2004.

Per quanto riguarda i singoli settori di attività l'amministrazione ha avviato le seguenti azioni:

Trattamento delle acque reflue urbane (Direttiva 91/271/CEE).

E' stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva 91/271/CEE con il d.lgs. n. 152 del 1999 e sue successive modifiche ed integrazioni.

Nel corso del 2002 sono stati inviati alla Commissione europea i dati di controllo degli impianti di depurazione a servizio degli agglomerati maggiori di 10.000 a.e. presenti nelle aree sensibili e i dati di conformità degli agglomerati maggiori di 15.000 a.e. in area normale.

Il 31 luglio 2003, in seguito al documento inviato dalla Commissione europea inerente il 3° report sullo stato di attuazione della direttiva in questione, sono stati trasmessi i chiarimenti e/o le integrazioni richieste.

Con la collaborazione dell'APAT, l'Amministrazione ha provveduto alla raccolta ed elaborazione dei dati inerenti i controlli eseguiti sugli impianti di depurazione a servizio degli agglomerati con oltre 15.000 abitanti equivalenti in area normale in attuazione a quanto previsto dal par. 4, art. 15 della direttiva 91/271/CEE. L'8 agosto 2003 le informazioni raccolte sono state trasmesse alla Commissione Europea.

Acque di balneazione (Direttiva 76/160/CEE).

In riferimento agli obblighi comunitari e all'applicazione del d.lgs. n. 152 del 1999 il Ministero ha provveduto a richiedere alle Regioni informazioni per i siti risultati non conformi nella stagione balneare 2002.

Qualità delle acque dolci che richiedono protezione e miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (Direttiva 78/659/CEE).

Ai fini dell'applicazione della normativa in questione è proseguita l'attività di coordinamento tra le Regioni e le altre Amministrazioni territoriali interessate[12].

Per quanto riguarda invece le azioni rivolte al recepimento della nuova Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE nel corso del 2003 sono state svolte una serie di attività inserite nella *Strategia Comune di Implementazione delle Direttiva 2000/60/CE*, con numerose riunioni a Bruxelles e nel resto d'Europa. In particolare rappresentanti del Ministero della Direzione Qualità della Vita hanno partecipato alle riunioni, dello Strategic Coordination Group, del Comitato Art. 21 e del Working Group 2B (Integrated River Basin Managment)[13].

---

[12] La documentazione raccolta consente di valutare l'applicazione della normativa (effettuazione delle operazioni di monitoraggio e qualità delle acque, modifica delle designazioni, misure in atto per le acque non conformi).

Attualmente non essendo ancora entrati in una fase "a regime" dell'applicazione della norma, si svolgono iniziative di indirizzo e coordinamento per superare le difficoltà incontrate dalle Regioni a rispondere agli obblighi comunitari verificando e sollecitando le Regioni per l'adempimento dei compiti assegnati.

Si sta comunque procedendo, in collaborazione con l'APAT, alla raccolta delle informazioni regionali relative all'applicazione della norma nell'anno 2002 e, attraverso l'invio alle Regioni di una nota di sollecito datata 15 luglio 2003, all'integrazione del materiale già pervenuto in maniera incompleta relativo agli anni 1999, 2000 e 2001, da trasmettere successivamente ai competenti organi UE.

Acque destinate alla vita dei molluschi (Direttiva 79/923/CEE). Relativamente agli adempimenti previsti, il Ministero dell'ambiente fornisce un supporto tecnico ed amministrativo, al fine di addivenire ad una piena e corretta applicazione delle disposizioni previste dalla normativa in questione.

Vengono svolte iniziative di indirizzo e coordinamento per superare le difficoltà incontrate dalle Regioni a rispondere agli obblighi comunitari verificando e sollecitando le stesse per l'adempimento dei compiti assegnati. Permangono ancora difficoltà per la realizzazione delle campagne di monitoraggio da parte degli organismi territorialmente competenti, soprattutto per problemi economici e organizzativi delle ARPA, spesso carenti di personale e di strutture laboratoristiche, nonché per la raccolta dei dati in ambito regionale.

Si sta provvedendo, in collaborazione con l'APAT, alla raccolta delle informazioni regionali sull'applicazione della norma per l'anno 2002 e, attraverso l'invio alle Regioni di una nota di sollecito datata 15 luglio 2003, all'integrazione del materiale già pervenuto in maniera incompleta relativo agli anni 1999, 2000 e 2001, da trasmettere successivamente ai competenti organi UE.

Acque superficiali destinate alla produzione di acque potabili (Direttiva 75/440/CEE).

Per la parte relativa alla competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ed in particolare ai piani di miglioramento delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile è portata avanti in collaborazione con l'APAT. Il Ministero, unitamente all'APAT, svolge attività di indirizzo alle Regioni, sollecitando le stesse all'invio dei piani di miglioramento che vengono raccolti, elaborati nell'ambito di un triennio di riferimento e successivamente trasmessi alla Commissione Europea.

In riferimento al triennio 1999/2001, a settembre 2003 sono stati inviati i piani di risanamento della Regione Veneto ad integrazione delle informazioni già trasmesse alla Commissione nel 2002.

Stato di qualità delle acque superficiali (Decisione 77/795/CEE).

In base alla Decisione 77/795/CEE del Consiglio delle Comunità Europee che ha instaurato una procedura comune di scambio di informazioni sullo stato di qualità delle acque dolci superficiali, come negli anni precedenti, si raccolgono dalle Stazioni di prelievo, partecipanti allo scambio di informazioni, i risultati delle misurazioni effettuate nell'anno 2002. I Comuni e/o Regioni coinvolte nella misurazione delle acque dei fiumi Adige, Po, Metauro, Arno e Tevere, sono Bolzano, Trento, Veneto, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio. Sono stati trasmettessi alla Commissione Europea i dati presentati secondo il modello predisposto conformemente alle indicazioni della decisione in questione.

Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (Direttiva 91/676/CEE).

Attraverso contatti con le Regioni, si verifica lo stato di attuazione della norma mediante la raccolta di informazioni sulle zone vulnerabili designate ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs n. 152 del 1999, sui programmi di azione attuati in tali aree e sulle attività di monitoraggio.

In data 25 settembre 2003 sono state trasmesse alla Commissione Europea Delibere Regionali di designazione di zone vulnerabili (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Umbria, Campania, Basilicata) e gli impegni assunti dalle Marche e dalla Toscana.

[13] Le attività hanno riguardato i seguenti temi:

- Stato del processo di recepimento della Direttiva nei Paesi Europei
- Avanzamento della Strategia Comune di Implementazione
- Trasmissione delle informazioni (Reporting)

In merito agli interventi atti a risolvere in maniera strutturale i problemi legati al bene acqua, il Ministero ha proceduto attraverso il già citato strumento degli Accordi di programma quadro per la tutela delle acque e per la gestione dei servizi idrici, siglati con le Regioni. Oggi sono già sedici i territori regionali che possono attivare interventi strutturali in un settore delicato come quello delle risorse idriche e sono il Lazio, il Veneto, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Toscana, la Liguria, la Lombardia, il Molise, la Basilicata, l'Abruzzo, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, la Provincia Autonoma di Bolzano, la Sicilia, la Campania e l'Umbria.

Si tratta di una nuova tipologia di accordi che, rispetto alle intese del passato, caratterizzate da interventi a pioggia, comprende il ciclo completo delle acque e ha quindi lo scopo di risolvere il problema alla radice.

Sul fronte delle emergenze ambientali ed igienico sanitarie sono stati trasferiti ai Commissari Delegati 117 milioni di euro per fare interventi in adempimento alla normativa sulla tutela delle acque ed è stato prorogato o dichiarato lo stato di emergenza in 7 territori (Puglia, Calabria, Sicilia, Sarno, Orbetello, Sacca di Goro, Tolmezzo).

L'attività della Direzione "Qualità della Vita" del Ministero, relativamente invece a Venezia ed alla sua Laguna, si è esplicitata principalmente nel promuovere e sostenere la piena adozione della normativa speciale di Venezia, nonché nel conseguire gli obiettivi di bonifica relativi al sito di bonifica e ripristino ambientale di interesse nazionale "Venezia – Porto Marghera".

Si è operato in collaborazione con gli altri organismi competenti che operano sulla Laguna, primo fra tutti il Magistrato alle Acque di Venezia.

Nell'ambito delle azioni relative al sito, individuato ex art. 1 della legge n. 426 del 1998, nel 2003 sono proseguite le attività avviate con la perimetrazione del sito nazionale "Venezia – Porto Marghera", definita con decreto del Ministro dell'ambiente 23 febbraio 2000. Nel rispetto del DM n. 471 del 1999, si è operato per il risanamento e la tutela dell'ambiente attraverso

---

- Approvazione del Documento guida sulle aree umide (Presentato dall'Italia,in qualità di capofila del gruppo di lavoro comunitario le linee guida sulle "Wetlands" che illustrano il ruolo delle zone umide nel contesto della direttiva)
- Approvazione del Documento guida sulla classificazione (presentato dalla Germania e dal Regno Unito)
- Test nei Bacini Pilota (per l'Italia, fiumi Cecina e Tevere)
- Proposta di Direttiva acque sotterranee
- Sostanze Prioritarie
- Implementazione della Strategia Marina
- Protezione dalle inondazioni
- Cambiamenti Climatici e Politica dell'Acqua
- Aspetti quantitativi nella gestione dell'Acqua
- Aspetti di integrazione delle politiche ambientali (Direttiva Quadro e Agricoltura, Direttiva Quadro e Politica Regionale)
- Cooperazione nei Bacini idrografici transfrontalieri.

Inoltre la Direzione ha organizzato, in occasione del semestre di Presidenza italiana, nei giorni 24 e 25 di Novembre, il Water Directors Meeting.

Al Meeting ,cui hanno partecipato circa 100 delegati che comprendono 83 rappresentanti stranieri (dei quali 25 Direttori delle Acque), i rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e una delegazione delle Regioni italiane, sono stati approvati i documenti relativi alle attività su esposte.

E inoltre sono stati dibattuti i seguenti argomenti di integrazione della Direttiva quadro con altre attività europee in materia di acque quali:

- Impatto dell'Allargamento
- Convenzione UNECE sui Corsi d'acqua Transfrontalieri e sui Laghi Internazionali, Incontro delle Parti a Madrid il 26-28 Novembre 2003
- Iniziativa EU sull'Acqua
- Progetti LIFE a supporto della politica dell'acqua (punto informativo della Commissione)
- Attività della Direzione Generale Ricerca della Commissione sulla politica dell'acqua (punto informativo della Commissione).

azioni di disinquinamento, bonifica e messa in sicurezza nell'ambito degli obiettivi fissati dall'Accordo di programma per la Chimica di Porto Marghera e del relativo Atto integrativo, nel quale è contenuta, tra l'altro, la previsione di un "Master Plan per la bonifica dei siti inquinati di Porto Marghera". Tale documento, finalizzato ad individuare le tipologie degli interventi di risanamento ritenute tecnicamente ed economicamente praticabili, le priorità ed i tempi delle iniziative da assumere nel sito, è stato adottato nel dicembre 2003 dal Comitato di Sorveglianza dell'Accordo di Programma per la chimica di Porto Marghera.

La Direzione ha provveduto all'istruttoria dei piani di caratterizzazione e dei progetti di messa in sicurezza e di bonifica, ricadenti all'interno del perimetro del sito di interesse nazionale.

Nel corso dell'anno sono state così effettuate 10 Segreterie tecniche, 3 Conferenze dei servizi istruttorie ed 1 Conferenza dei servizi decisoria.

Sono stati predisposti e notificati ai soggetti interessati due decreti relativi allo "Stabilimento di Porto Marghera. Messa in sicurezza delle zone 45 e 48 – Progetto di variante per l'ampliamento dell'area cinturata" dell'Enichem SpA (Decreto del 24/2/03), ed al "Piano di bonifica del terreno contaminato delle Corti Femminili del Villaggio San Marco, Mestre. Estensione della bonifica alle aree del parcheggio prospiciente via Lamberti e delle stradine di collegamento tra viale Vespucci e corte Corallina" del Comune di Venezia (Decreto del 24 marzo 2003).

La Direzione ha poi seguito l'intervento di messa in sicurezza di emergenza attivato dal Magistrato alle Acque di Venezia e finalizzato ad evitare la trasmissione in Laguna degli inquinanti presenti nei suoli, attraverso un intervento di conterminazione dell'intera area industriale.

La Direzione è poi intervenuta su ulteriori progetti di competenza di altri Enti ed Amministrazioni, contribuendo all'individuazione delle migliori soluzioni.

In particolare si è lavorato sul Progetto Integrato Fusina, previsto nel "Piano per la prevenzione dell'inquinamento ed il risanamento delle acque – Piano Direttore 2000" della Regione Veneto. Il Progetto Integrato Fusina, che prevede la realizzazione di un'area umida di fitodepurazione, potrà fornire la soluzione per l'escavo dei fanghi presenti nei canali lagunari, industriali e portuali, non più rinviabile per ragioni ambientali e di sicurezza della navigazione e da attuarsi nel rispetto del Protocollo di Venezia del 1993 e del DM n. 471 del 1999.

Nel 2003 sono poi proseguite le attività che l'ICRAM sta svolgendo per il Ministero nell'ambito del Programma di studio in materia di salvaguardia della Laguna di Venezia.

Va poi segnalato il proseguimento dell'attività della Struttura operativa di supporto all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia relativamente all'azione risarcitoria per danno ambientale: compito di questa struttura è l'esame degli elementi giuridici ed economici utili alla valutazione sulla necessità/opportunità di promuovere la richiesta di risarcimento, nonché il supporto nella fase di instaurazione dei singoli procedimenti.

3.4. Inquinamento e mobilità.

Il pacchetto antismog avviato dal Ministero nel biennio 2002-2003 ha potuto contare su più di 115 milioni di euro che ha permesso di avviare programmi di riconversione del trasporto attraverso mezzi meno inquinanti.

Tra i capitoli del pacchetto c'è l'accordo Ministero-Fiat-Unione Petrolifera per la diffusione di veicoli a metano in 21 grandi città italiane; l'Accordo di Programma con l'Ancma per incentivare l'acquisto di motorini meno inquinanti; gli incentivi per le riconversioni delle auto a Gpl e a metano; gli incentivi per il "car sharing", l'auto in multiproprietà; i finanziamenti per 78 progetti di mobilità sostenibile in alcune città.

Anche la riduzione dell'inquinamento nelle città d'arte è da annoverare tra le azioni del Ministero. Un programma "salva-monumenti", con più di 4,5 milioni di euro per progetti

dimostrativi per la mobilità alternativa in città ad alto valore storico, artistico e culturale, è stato finanziato a novembre 2003.

Per ridurre l'inquinamento acustico della rete ferroviaria italiana e di strade ed autostrade sono stati adottati due provvedimenti. Il protocollo d'intesa firmato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da Ferrovie dello Stato SpA prevede un piano di azione per abbassare il volume sia della infrastruttura ferroviaria, sia del materiale rotabile attraverso un programma di interventi nel periodo 2003-2006, riguardanti soprattutto le aree a maggiore criticità. Per abbattere il rumore generato dal traffico stradale, il Ministero ha varato un regolamento che disciplina l'inquinamento da traffico veicolare e che stabilisce l'ampiezza delle zone di attenzione acustica e i decibel permessi in tutte le infrastrutture stradali.

Per quanto riguarda l'inquinamento elettromagnetico sono stati emanati i decreti che fissano i limiti di campo elettromagnetico emesso dagli elettrodotti e dagli impianti ad alta frequenza (stazioni di telefonia mobile, stazioni radio e televisive)[14].

A novembre 2003 è infine stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge che introduce misure più severe per il controllo e la riduzione della produzione e del consumo delle sostanze pericolose per la fascia di ozono.

3.5. Tutela della natura.

La mappa della natura protetta in Italia è costituita da 21 parchi nazionali e venti aree marine protette[15]. Sono stati istituiti recentemente l'Ente Parco Nazionale del Circeo, il parco dell'Appennino Tosco Emiliano, il parco della Sila e il parco dell'Asinara, che è anche parco marino. Istituiti anche il Parco Tecnologico e Archeologico delle colline metallifere grossetane, il Parco Museo delle Miniere dell'Amiata, il Parco Geominerario Storico e Ambientale della Sardegna, il parco museo minerario delle miniere di zolfo delle Marche e la riserva naturale statale dell'isola di Vivara. Sono state dichiarate di importanza internazionale le zone umide dell'Oasi di Castelvolturno, dell'Oasi del Sele – Serre Persano, Pantano di Pignola e il Lago di S. Giuliano.

Sono stati avviati anche interventi per combattere l'abusivismo nelle aree protette. Il Ministero per questa iniziativa ha stanziato circa 4.500.000 euro dal 2001 al 2003[16].

Con riferimento all'inquinamento del mare è in atto il programma di monitoraggio nazionale per il controllo dell'ambiente marino costiero, avviato nel giugno 2001, che sta fornendo il primo reale quadro conoscitivo dello stato di qualità dei nostri mari. Lo scopo di questo programma, che il Ministero finanzia destinando ogni anno circa 6,6 milioni di euro, e svolge in collaborazione con le 15 Regioni costiere italiane, è quello di tenere sotto controllo lo stato di salute degli ecosistemi marino-costieri italiani, offrendone una valutazione su tutti i comparti ambientali.

E' entrato in vigore, inoltre, nel maggio scorso, il decreto interministeriale elaborato e reso operativo in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che vieta l'accesso ai Porti e ad altri approdi nazionali alle cosiddette "carrette" del mare di età superiore ai 15 anni e con capacità di carico superiore alle 5.000 tonnellate, che trasportino prodotti petroliferi pesanti.

Alcuni programmi di tutela della natura sono strettamente correlati alla salute umana. Il Ministero ha regolarizzato l'immissione nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati

---

[14] Per gli elettrodotti il limite fissato è di 10 microtesla (dieci volte inferiore a quello adottato dagli altri paesi dell'Ue). Per gli impianti di alta frequenza il limite di attenzione è di 6 volt al metro.

[15] Ai venti parchi marini si aggiungono i parchi archeologici sommersi di Baia e Gaiola, in Campania, e il Santuario per i mammiferi marini, compreso in una larga zona marina tra il Tirreno settentrionale e il mar Ligure (tra Corsica, Sardegna, Toscana, Liguria, Francia e Principato di Monaco).

[16] Per rafforzare i controlli sono stati costituiti i Coordinamenti Territoriali del Corpo Forestale dello Stato (CFS) presso gli enti parco nazionali.

con il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 che recepisce una direttiva europea (2001/18/CE) a quale prevede che gli OGM rilasciati per fini commerciali o sperimentali debbano essere sottoposti ad una rigorosa valutazione preventiva del rischio ambientale. Il percorso sicurezza prevede numerosi passaggi tra cui la notifica fatta da chi voglia immettere gli OGM nell'ambiente, che dovrà essere esaminata da una commissione ad hoc. Nella stessa direzione va lo schema di disegno di legge sulla ratifica del protocollo di Cartagena, approvato dal Consiglio dei Ministri nel giugno scorso, che detta nuove regole per il trasferimento all'estero di OGM.

Per contribuire alle iniziative dell'anno europeo del disabile è stato realizzato il progetto "Parchi per Tutti: accessibilità e fruibilità delle aree protette anche da parte dei cittadini con ridotte capacità sensoriali o motorie". Nell'ambito di questo progetto sono state elaborate le "Linee guida per l'accessibilità e la fruizione delle aree naturali protette".

Nella stessa direzione va il protocollo d'intesa con il Fondo italiano abbattimento barriere architettoniche (FIABA) per impedire il sorgere e la diffusione di nuove barriere culturali e fisiche.

3.6. Fonti rinnovabili.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha proseguito nella realizzazione di programmi che prevedono l'introduzione delle fonti energetiche rinnovabili, nella direzione della riduzione del livello delle emissioni, tenendo fede a quanto stabilito dal protocollo di Kyoto. In questa direzione va il d.lgs di recepimento della direttiva europea sulle fonti rinnovabili[17], approvato a dicembre del 2003, e che per l'Italia prevede già dal 2004 un aumento dello 0,35 per cento della quota di energia da fonte rinnovabile. Esso prevede inoltre la possibilità per impianti da fonte rinnovabile di potenza fino a 20 kW di connettersi in rete con modalità di scambio sul posto dell'energia elettrica; l'introduzione anche in Italia di un meccanismo di incentivazione in conto energia per le tecnologie solari (fotovoltaica e solare termodinamica) finanziando non gli investimenti ma l'energia elettrica prodotta e immessa in rete con una tariffa incentivante; la semplificazione delle procedure autorizzative, in particolare l'introduzione di un procedimento unico che in tempi certi esprima l'autorizzazione coinvolgendo tutte le amministrazioni competenti; l'introduzione di una garanzia di origine dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili; una migliore definizione delle fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili.

L'Italia inoltre, per non restare indietro in una tecnologia innovativa come quella dell'idrogeno, ha elaborato un suo programma di ricerca per questo combustibile ad emissioni zero. Il programma si articola in sei progetti che vanno dalla produzione di energia elettrica da idrogeno, a distributori di idrogeno, ad autobus urbani, alla realizzazione di celle a combustibile, fino a un progetto per la promozione della filiera dell'idrogeno a Porto Marghera e il finanziamento del prototipo della "Seicento" ad idrogeno della Fiat. Questi progetti che comportano un investimento complessivo di circa 50 milioni di euro sono stati cofinanziati fino ad oggi dal Ministero con 18 milioni di euro.

E' stato, infine, definito e finanziato un Programma nazionale per la promozione e lo sviluppo della generazione distribuita di energia attraverso la microgenerazione diffusa ad alta efficienza (le cosiddette "centrali fai da te"), che consentirà una diminuzione delle emissioni ed un alleggerimento della domanda di elettricità sulla rete di distribuzione. Un primo finanziamento di circa 10 milioni di euro è contenuto nel nuovo programma nazionale di ricerca per la riduzione delle emissioni diventato operativo a novembre del 2003.

3.7. Attività di valutazione e controllo.

---

[17] Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2004 - Supplemento Ordinario n. 17.

L'attività di valutazione di impatto ambientale (VIA) è stata completamente ridisegnata in considerazione dell'esigenza della realizzazione ambientalmente corretta delle grandi opere.

La VIA, con l'emanazione del d.lgs. n. 190 del 2002, recante norme speciali per le grandi opere in attuazione della delega contenuta nella legge 21 dicembre 2001, 443 (legge obiettivo), è ora articolata in due autonome procedure: la prima, si svolge presso la Commissione VIA ordinaria, per esaminare le opere normali, l'altra, invece, presso la Commissione speciale VIA cui spetta valutare le opere riconducibili all'ambito di applicazione della legge obiettivo. Le norme che disciplinano la nuova procedura prevedono che l'opera sia controllata in tutte le sue fasi: il progetto preliminare, il progetto definitivo, il progetto esecutivo, la realizzazione dell'opera, il collaudo fino all'esercizio dell'opera per almeno due anni. In tal modo dovrebbe essere garantita l'osservanza delle prescrizioni inserite nel parere di valutazione di impatto ambientale in tutte le fasi di realizzazione dell'opera. Peraltro la Commissione è dotata di un reale potere sanzionatorio che si può concretizzare anche nella sospensione dei lavori. Al riguardo la Corte, pur apprezzando la finalità delle nuove norme, si riserva di verificare l'efficacia della procedura speciale in relazione all'obiettivo di ottenere la realizzazione ambientalmente corretta delle grandi opere.

La prima applicazione delle nuove norme sulla VIA speciale si è avuta in occasione dell'esame del progetto preliminare del Ponte sullo Stretto di Messina. La Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale ha infatti espresso in data 20 giugno 2003 parere positivo sull'opera, indicando nel contempo prescrizioni ed approfondimenti che dovranno essere contenuti nell'elaborazione del progetto definitivo[18].

Infine, per facilitare il controllo ambientale dei cantieri sono state emanate linee guida per il monitoraggio ambientale ed è stato adottato un sistema di gestione ambientale dei cantieri, con la previsione di una nuova figura responsabile della protezione e della prevenzione, il "Responsabile Ambiente".

3.8. Difesa del suolo.

Nel settore della difesa del suolo e del rischio idrogeologico l'azione del ministero si è imperniata sulla necessità di accelerare il processo di normalizzazione nella gestione del territorio per superare il momento emergenziale dando impulso al momento preventivo della programmazione e della realizzazione degli interventi di messa in sicurezza con l'intento di agevolare una attività di trasformazione territoriale diretta all'eliminazione del rischio.

Su questa base sono stati posti in essere gli Accordi di programma quadro in materia di difesa del suolo, sottoscritti con le regioni interessate. Nel corso del 2003 sono stati sottoscritti n. 6 Accordi di programma quadro con le Regioni Lombardia, Piemonte, Basilicata, Molise, Lazio, Friuli Venezia Giulia. Inoltre le Regioni Abruzzo e Veneto hanno sottoscritto, nell'esercizio 2003, atti integrativi a precedenti Accordi.

Nell'ambito di tali Accordi è perseguita la finalità di completare al più presto possibile i programmi degli interventi per la messa in sicurezza delle aree a rischio idrogeologico come individuate dalle competenti Autorità di bacino.

La ripartizione dei fondi finalizzati al finanziamento degli interventi in materia di difesa del suolo per il quadriennio 1998-2001 è stata disposta con il decreto del Presidente della

[18] La Commissione, che ha esaminato il quadro di riferimento programmatico ed il quadro di riferimento progettuale dell'opera, si è soffermata in particolare sul quadro di riferimento ambientale. Nell'ambito del quadro ambientale ha dettato una serie di prescrizioni che riguardano in particolare la problematica geo-sismo-tettonica dell'aria dello stretto; la tutela delle aree a delicato equilibrio ambientale, in particolare i Pantani di Ganzirri; la salvaguardia delle falde sotterranee; la predisposizione di un piano di monitoraggio che valuti gli effetti sulle specie migratorie sensibili; l'analisi dei materiali di scavo in vista di un loro riutilizzo; l'adozione di opere di mitigazione del rumore; l'utilizzo di impianti di illuminazione che diminuiscano l'inquinamento luminoso sul mare. Inoltre nel parere vengono indicate misure per mitigare l'impatto del ponte sul paesaggio e viene prescritto di predisporre un progetto di monitoraggio ambientale in fase di progettazione definitiva ed un sistema di gestione ambientale.

Repubblica del 27 luglio 1999, che utilizzando le risorse previste nelle leggi finanziarie 1998 e 1999, ha assegnato agli interventi in questione la somma complessiva di lire 284 miliardi, di cui 134 per l'anno 2000 e 150 per l'anno 2001.

Con successivo DPR 9 maggio 2001, n. 331, concernente il quadriennio 2000-2003, è stata aggiornata la ripartizione dell'importo di lire 150 miliardi per l'anno 2001 ed è stato attuato il riparto degli ulteriori fondi nell'ambito delle risorse previste dalle successive leggi finanziarie 2000 e 2001, per l'importo complessivo di lire 158 miliardi di cui 25 per l'anno 2000, 63 per l'anno 2001 e 70 per il 2002.

Le risorse economiche disponibili per l'anno 2003, secondo l'Amministrazione, non sono risultate sufficienti per adempiere compiutamente al disposto del DPR n. 331 del 2001. A fronte di un fabbisogno di euro 588.760.864,96 la disponibilità finanziaria è stata di euro 388.760.864,96.

E' stato, peraltro, realizzato un sistema unitario per il monitoraggio degli interventi di difesa del suolo. Si tratta di un sistema standard, posto in essere di concerto con le Autorità di bacino di rilievo nazionale, per il monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi contenuti nei programmi finanziati e da finanziare. A ciò si deve aggiungere una ulteriore attività volta non solo a monitorare lo stato di avanzamento dei programmi in materia di difesa del suolo, ma anche alla valutazione degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani e dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo. Inoltre, sempre sul fronte della conoscenza e del coordinamento delle attività, ed anche per l'attivazione di eventuali azioni di impulso, è stato approntato un quadro riepilogativo dello stato della pianificazione delle varie Autorità di bacino con riferimento all'assetto idrogeologico.

E' proseguito, poi, l'aggiornamento della mappatura del territorio italiano a rischio idrogeologico. L' ultimo rilevamento censisce più di 11 mila aree del Paese ad elevato rischio[19].

3.9. Aree naturali protette.

L'elenco ufficiale delle aree naturali protette raccoglie tutte le aree naturali protette, marine e terrestri, che rispondono ai criteri previsti dalla legge, periodicamente aggiornato a cura del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

L'elenco attualmente in vigore è quello relativo al 5° aggiornamento approvato con delibera della Conferenza Stato-Regioni del 24 luglio 2003[20]. Dal citato elenco risultano complessivamente 772 aree naturali protette, pari a 2.911.851,85 ha di superficie protetta totale a terra e 2.820.673,40 ha di superficie protetta totale a mare.

---

[19] Per proseguire in questa attività è stato siglato un Accordo di Programma con l'Upi, l'Unione delle Province Italiane. È stato anche approvato un Piano straordinario di telerilevamento.

[20] Pubblicato nel Supplemento ordinario n. 144 alla Gazzetta Ufficiale n. 205 del 4 settembre 2003.

3.10. Attività internazionali[21].

Le amministrazioni statali che hanno il compito della tutela dell'ambiente devono confrontarsi con problematiche che assumono rilievo transnazionale. Perciò il Ministero ha svolto anche nel 2003 molte attività di rilievo internazionale. Dette attività, particolarmente intense in relazione ai compiti svolti dall'Italia in qualità di Presidente di turno dell'Unione europea, sono state svolte nel primo semestre del 2003, in qualità di membro della troika dell'Unione europea, mentre nel secondo semestre come Presidente di turno dell'Unione europea.

Nel 2003 sono proseguite le attività relative alla Convenzione sui cambiamenti climatici e al Protocollo di Kyoto[22].

---

[21] Nel corso del 2003 il Ministero ha rappresentato l'Italia nell'ambito delle seguenti attività internazionali:

- Convenzione di Vienna, Protocollo di Montreal per la protezione della fascia stratosferica di ozono e Fondo Multilaterale;
- Convenzione sui cambiamenti climatici e Protocollo di Kyoto;
- Convenzioni per la lotta alla desertificazione e siccità;
- Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi;
- Comitato negoziale intergovernativo presso UNEP per l'elaborazione della Convenzione per il controllo degli inquinanti organici persistenti (POP);
- Comitato negoziale intergovernativo presso UNEP per l'applicazione della procedura "Prior Informed Consent – PIC" al commercio internazionale delle sostanze chimiche pericolose;
- Convenzione quadro sulla diversità biologica e Protocollo di Cartagena;
- Forum intergovernativo delle Nazioni Unite sulle foreste (UNFF);
- Convenzione di Barcellona e suoi Protocolli, centri regionali;
- Programma di azione del Mediterraneo (SMAP);
- Organizzazione Internazionale Marittima;
- G8 Ambiente;
- 11^ Sessione della Commissione Sviluppo Sostenibile;
- Consiglio di Amministrazione della Global Environment Facility (GEF);
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC);
- OCSE;
- Governing Council dell'UNEP;
- Asem Ambiente;
- Programma di cooperazione Italia-USA sui cambiamenti climatici;
- Ambiente e Salute.

[22] Dal 1988 al 1992 una Commissione intergovernativa di esperti istituita dalle Nazioni Unite, *Intergovernamental Panel on Climate Change* (IPCC), ha valutato i dati e le previsioni sui cambiamenti climatici e sui rischi per l'ambiente globale. Sulla base delle conclusioni dell'IPCC, 178 paesi hanno sottoscritto la Convenzione sui cambiamenti climatici firmata a New York nel 1992.
"L'obiettivo della convenzione [...] è di perseguire [...] la stabilizzazione della concentrazione in atmosfera dei gas ad effetto serra ad un livello che prevenga interferenze antropiche pericolose per il sistema climatico. Tale livello dovrebbe essere raggiunto in un arco temporale sufficiente a permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, ad assicurare che la produzione di cibo non sia minacciata e a garantire che lo sviluppo economico sia sostenibile" (art. 2).
Per dare concretezza agli obiettivi e agli impegni previsti dalla Convenzione, i paesi firmatari hanno adottatato il 10 dicembre 1997 a Kyoto un Protocollo attuativo.
Il Protocollo di Kyoto ha stabilito la riduzione delle emissioni prodotte da alcuni gas: anidride carbonica, protossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoruro di zolfo.
I paesi industrializzati hanno assunto l'impegno di ridurre le proprie emissioni entro il 2012 nella misura del 5.2 per cento rispetto ai livelli del 1990. Gli obiettivi stabiliti per i singoli paesi variano tra la stabilizzazione delle emissioni per la Russia e le riduzioni comprese tra il 6 per cento del Giappone e l'8 per cento dell'Unione europea. Il Consiglio dei Ministri dell'Ambiente dell'Unione europea, del 17 giugno 1998, ha stabilito gli obiettivi di riduzione delle emissioni degli Stati Membri, per raggiungere l'obiettivo comune dell'8 per cento fissato dal Protocollo di Kyoto. L'accordo, conosciuto come *"burden sharing"*, prevede per l'Italia un impegno di riduzione del 6.5 per cento.

Nel corso dell'anno le attività si sono concentrate sulla preparazione della nona Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (COP9) che ha avuto luogo in Italia (Milano, 1-12 Dicembre 2003). La Conferenza di Milano è stata fortemente condizionata dalla incertezza della posizione della Federazione Russa, che ha impedito la definizione di un'agenda per l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto.

La Conferenza COP9 ha, comunque, adottato numerose decisioni, tra le quali le più rilevanti riguardano:

- le "Modalità e procedure per progetti di afforestazione e riforestazione nel *Clean Development Mechanism* (CDM)", in linea con i risultati degli Accordi di Marrakech. La decisione adottata permette ai Paesi industrializzati di promuovere progetti forestali nei Paesi in via di sviluppo con il duplice obiettivo di contribuire allo sviluppo sostenibile di questi ultimi e acquisire crediti per il raggiungimento dei propri obiettivi di limitazione delle emissioni. Questa decisione renderà il CDM pienamente operativo, riducendo i costi di attuazione del Protocollo di Kyoto per i Paesi industrializzati, e allo stesso tempo promuovendo il trasferimento di tecnologia e la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo;
- i programmi di lavoro preliminari relativi ai contenuti del Terzo Rapporto di Valutazione dell'IPCC, e specificamente all'adattamento e alla mitigazione. Alla COP9 infatti sono state fornite importanti opportunità per un'utile discussione tra le Parti sul loro approccio nei confronti dell'attuazione della Convenzione Quadro e del Protocollo di Kyoto nelle quali possano emergere le specificità nazionali dei diversi Paesi. Questo potrebbe contribuire alla creazione di un'atmosfera di fiducia tra le Parti, aprendo così la strada alle discussioni sul futuro delle azioni contro i cambiamenti climatici al di là del primo periodo di impegno previsto dal Protocollo (2008-2012);
- una serie di indicazioni operative e di priorità di intervento per due dei Fondi istituiti nell'ambito della Convenzione nel corso della COP7, e, in particolare il Fondo speciale per i cambiamenti climatici (SCCF) e il Fondo a favore dei Paesi meno sviluppati (LDCF);
- le attività di ordine metodologico[23].

E' inoltre da segnalare che, durante il semestre italiano di Presidenza della UE, gli Stati Membri della UE hanno raggiunto l'accordo sulla quota parte da versare per adempiere all'impegno politico assunto con la "dichiarazione di Bonn" relativa alla lotta per il cambiamento climatico[24].

Il Protocollo indica le politiche e misure che dovranno essere adottate dai singoli paesi per la riduzione delle emissioni. Avendo presente che i cambiamenti climatici sono un fenomeno globale, il Protocollo prevede che le misure nazionali per la riduzione delle emissioni potranno essere integrate da programmi in cooperazione tra più paesi.

A questo fine, il Protocollo ha istituito tre "meccanismi":

- *Joint Implementation* per realizzare progetti comuni tra paesi industrializzati (in particolar modo nei paesi dell'Est Europa), finalizzati alla riduzione delle emissioni mediante la diffusione e l'impiego delle tecnologie più efficienti;
- *Clean Development Mechanism* per realizzare progetti ad alta efficienza energetica nei Paesi in Via di Sviluppo da parte di imprese private dei paesi industrializzati;
- *Emission Trading* ossia la possibilità del commercio dei permessi di emissione tra i paesi industrializzati che hanno obblighi di riduzione o limitazione delle proprie emissioni.

[23] In particolare, sui seguenti temi:

a. emissioni dai combustibili usati per i trasporti internazionali (aerei e marittimi);
b. messa a punto dei sistemi nazionali per la preparazione degli inventari dei gas-serra;
c. proiezioni delle emissioni di gas-serra;
d. struttura dei sistemi di registri degli scambi di quote di riduzione delle emissioni;
e. revisione dei format per la stima degli assorbimenti di gas-serra dalle foreste e dai cambiamenti di uso del suolo.

[24] Durante la Sesta Conferenza delle Parti alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, i paesi dell'UE congiuntamente con Norvegia, Svizzera, Nuova Zelanda, Islanda e Canada si sono impegnati a versare complessivamente, nel periodo 2005-2008, un contributo annuo pari a 410 milioni di dollari USA a favore dei paesi

Tra le molteplici iniziative di cooperazione internazionale va menzionata quella relativa al Fondo Multilaterale per l'ozono. Il 20 per cento del contributo italiano al Fondo Multilaterale può essere impiegato, secondo la legge n. 409 del 2000, per la cooperazione bilaterale durante lo stesso triennio (2003-2005).

È proseguita, infine, l'attività di monitoraggio dei progetti bilaterali promossi nel 2001 e 2002:

- 4 progetti in India di riconversione dall'uso dei clorofluorocarburi (CFC) nel settore delle schiume con tecnologie italiane prive di sostanze dannose per la fascia di ozono (ODSs);
- 1 progetto in Romania per l'eliminazione dell'uso del Bromuro di Metile in agricoltura;
- 1 progetto nella ex Yugoslavia per la conversione dall'uso dei CFC nel settore schiume con tecnologie italiane prive di sostanze dannose per la fascia di ozono;
- 1 piano di settore per l'eliminazione dell'uso di CFC nel settore della refrigerazione e del condizionamento in Cina. Il valore totale del progetto, eseguito dall'UNIDO, è di circa 7,5 milioni di dollari USA. La componente finanziata dall'Italia ammonta a 1,950 milioni di dollari USA.

3.11. Convenzioni Ministero/APAT.

Nel corso del 2003, il Ministero ha stipulato con l'APAT una serie di convenzioni onerose, tre delle quali sono state sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte[25].

Con riferimento ad una delle citate convenzioni è stato rilevato, in sede di controllo preventivo di legittimità, che l'art. 7, comma 1, dello statuto prevede che l'Agenzia, in attuazione delle direttive del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, opera sulla base di un programma triennale di attività aggiornato annualmente che determina obiettivi, priorità e risorse, adempimenti ai quali il Ministro non ha ancora dato corso. Peraltro, ai sensi del combinato disposto dell'art. 8, comma 4, lettera e) del d.lgs. n. 300 del 1999 e dello stesso art. 7, comma 3, dello statuto, l'Agenzia stipula un'apposita convenzione di durata triennale con il Ministro, nella quale sono definite le linee prioritarie di azione nel campo della protezione dell'ambiente, della tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo e i risultati attesi nell'arco temporale di riferimento.

La convenzione deve definire anche:

a) contenuti e mobilità d'esercizio dell'attività di consulenza e di supporto al Ministero, prevista dall'art. 1, comma 1, lettera e), del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61;

b) entità e modalità di erogazione di ulteriori finanziamenti riconoscibili all'Agenzia, a carico del bilancio del Ministero, per la realizzazione di speciali iniziative rientranti nella sua sfera di "ordinaria operatività".

Al momento non risulta ancora emanata la prevista convenzione-tipo tra l'Agenzia ed il Ministro dell'ambiente che preventivamente definisca:

- le linee prioritarie di azione nel campo della protezione dell'ambiente;
- i risultati attesi nell'arco temporale di riferimento;

---

in via di sviluppo per attività volte a contribuire alla lotta per il cambiamento climatico. Tuttavia fino al dicembre 2003 non era stato ancora deciso il criterio con il quale ripartire la somma tra i paesi donatori.

Tale incertezza stava compromettendo il clima di fiducia che da tempo i paesi industrializzati e, in particolare la UE, avevano cercato di costruire con i paesi in via di sviluppo e rischiava di compromettere il buon esito dei negoziati. La decisione assunta durante il semestre di Presidenza italiano ha permesso di recuperare i rapporti con i paesi in via di sviluppo, di riprendere con essi un dialogo positivo e ricostruire un clima di fiducia reciproca che, auspicabilmente, potrà agevolare i futuri negoziati.

[25] Per una di queste, è stato proposto rilievo con conseguente deferimento alla Sezione centrale di controllo; successivamente alla fissazione dell'udienza l'amministrazione, condividendo le osservazioni dell'ufficio, ha provveduto al ritiro del provvedimento oggetto del deferimento.

– i contenuti e le modalità di esercizio dell'attività di consulenza e supporto al Ministero, come prevista dall'art. 1, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito con modificazioni dalla legge n. 61 del 1994;

– l'entità e le modalità di erogazione di ulteriori finanziamenti riconoscibili all'Agenzia, a carico del Ministero dell'ambiente, per la realizzazione di speciali iniziative rientranti nella sua sfera di ordinaria operatività (art. 7, comma 3, lettere "a" e "b" dello statuto approvato con il DPR n. 207 del 2002) e la possibilità per l'APAT di stipulare convenzioni specifiche con il Ministero, essendo tale forma di collaborazione adottata con altre Amministrazioni (nonostante non sia prevista nello statuto), attraverso convenzioni-quadro approvate, previo parere del Consiglio di Stato, dal Ministero.

Viceversa, la possibilità per l'Agenzia di stipulare convenzioni onerose con il Ministero dovrebbe essere consentita soltanto mediante l'apposita previsione nella predetta convenzione-tipo di durata triennale stabilita dell'art. 7, comma 3 dello statuto, per l'espletamento delle "speciali iniziative" indicate dalla norma. Pertanto, la Corte, in sede istruttoria, ha ritenuto, quindi, di esprimere perplessità su tali convenzioni in quanto le norme di legge in materia prescrivono la previa emanazione della convenzione-quadro anzidetta, della direttiva del Ministro in ordine all'attività dell'APAT, nonché l'approvazione del programma triennale 2003-2005, al fine di consentire l'erogazione di ulteriori finanziamenti riconoscibili all'Agenzia, a carico del bilancio del Ministero, per la realizzazione di quelle "speciali iniziative" rientranti nella sua sfera di operatività. In conclusione, l'Amministrazione ha provveduto a ritirare il provvedimento in parola.

3.12. Convenzione Ministero/ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare).

Nel corso del 2003 il Ministero dell'ambiente ha stipulato con l'ICRAM una Convenzione per lo svolgimento delle attività di caratterizzazione, relative agli arenili e aree marine perimetrate, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 426 del 1998 "nuovi interventi in campo ambientale", per un importo di 6.186.400,81 euro ed un Protocollo d'Intesa per un contributo di 2.000.000,00 euro con il quale sono stati integrati gli indirizzi programmatici relativi all'ICRAM con l'attribuzione di funzioni volte alla realizzazione di "riallineare i risultati della ricerca marina nazionale all'espansione delle necessità conoscitive sul piano scientifico e tecnologico, a supporto della programmazione strategica in materia di tutela e valorizzazione delle risorse del mare...".

Si deve, al riguardo, osservare che l'ICRAM è un ente pubblico non economico inserito nella categoria VI, "Enti scientifici di ricerca e sperimentazione", della tabella allegata alla legge 20.3.1975 n. 70. Originariamente istituito con il nome di ICRAP (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata alla Pesca), ha cambiato denominazione nel 1992 in relazione alle esigenze di tutela ambientale del mare e, successivamente, nel 1994 è stato posto sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente. Attualmente in fase di riorganizzazione, l'Istituto dovrà reimpostare le proprie attività nell'ottica della conservazione, valorizzazione e gestione delle risorse marine secondo criteri di sostenibilità. E' necessario evidenziare, comunque, che non risultano ancora chiare e definite quali siano le funzioni ad esso attribuite sovrapponendosi in taluni casi a quelle dell'APAT.

4. I controlli interni.

Il Servizio di controllo interno del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che era ufficio di carattere monocratico, nell'anno 2003 ha assunto l'attuale composizione collegiale.

L'attività del SECIN ha dovuto affrontare difficoltà operative dovute al nuovo assetto organizzativo del Ministero entrato in vigore nell'ultima parte del decorso esercizio

finanziario[26]. Ciò ha determinato problemi di imputazione degli obiettivi già assegnati con la Direttiva annuale prima del riordino organizzativo ai nuovi dirigenti responsabili dell'attuazione.

Più in generale sul sistema dei controlli interni si deve rilevare che, secondo quanto riferisce lo stesso Servizio[27], il funzionamento del Ministero al di là del nuovo assetto, è stato sempre connotato da una scarsa sensibilità per le problematiche connesse al sistema dei controlli, come definito dal d.lgs. n. 286 del 1999. Infatti, nonostante l'espressa previsione normativa (art. 4 del già citato d.lgs. n. 286), non sono ancora stati costituiti o resi operanti tutti gli Uffici di controllo di gestione presso ciascuna Direzione Generale e, laddove esistenti, questi ultimi non sono del tutto operativi e non hanno, comunque, avviato relazioni istituzionali con il SECIN, malgrado i ripetuti inviti inoltrati dallo stesso Servizio a voler operare in tal senso.

Peraltro anche sotto il profilo dell'innovazione tecnologica sono emerse gravi lacune giacché il Ministero non dispone di un sistema generale di contabilità, neppure finanziaria. L'Amministrazione, infatti, non ha ancora aderito al SICOGE, mentre le singole Direzioni Generali presentano un livello di automazione limitato a singoli processi di servizio, operanti su un sistema informativo non condiviso e, pertanto, non compatibile con il sistema generale di controllo strategico. Il SECIN ha, inoltre, denunciato una diffusa "cultura" non puntuale neppure degli adempimenti di legge connessi alla programmazione delle attività istituzionali.

Il SECIN ha, infine, formulato proposte al Ministro per la realizzazione di un compiuto sistema di controlli interni che si basa sull'uso delle nuove tecnologie informatiche e sulla adesione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio al SICOGE[28].

5. Auditing finanziario-contabile.

5.1. Analisi finanziaria.

5.1.1. Dati complessivi.

Il rendiconto 2003 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio espone i seguenti dati di competenza :

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 1.720,8 milioni di euro (1.539,8 milioni nel 2002), con un incremento, rispetto all'anno precedente, dell'11,75 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 1.956,4 milioni aumentando del 5,4 per cento rispetto al 2002;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 1.686,9 milioni di euro (1.439.3 nel 2002), con un aumento dello 17,2 per cento;
- la spesa effettivamente impegnata risulta aumentata del 25,7 per cento (1.543,9 milioni di euro nel 2003 a fronte di 1.228,6 milioni di euro nel 2002);
- i residui di stanziamento sono diminuiti del 39,1 per cento passando dai 267 milioni del 2002 ai 162,6 del 2003. Di questi, 142,9 provengono dalla competenza (210,7 nel 2002); le economie di competenza sono anch'esse diminuite passando da 100,4 milioni del 2002 a 33,8 milioni del 2003 (-66,28 per cento);
- la massa spendibile è risultata pari a 4.269,8 milioni (4.393,5 nel 2002) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 2.726 milioni, (2.629 nel 2002);
- i pagamenti totali aumentano del 12,7 per cento, passando dai 47.633,5 milioni del 2002 a 53.695,6 nel 2003;
- i residui propri finali decrescono del 20,8 per cento attestandosi a 9.750,1 milioni di euro (12.312,7 nel 2002).

---

[26] Il DPR n. 261 del 2003 è stato pubblicato sulla G.U. il 16/09/2003.

[27] Con nota SECIN/2004/242 dell'11 maggio 2004.

[28] Si deve rilevare che attualmente 14 amministrazioni centrali utilizzano il SICOGE e che tale sistema è offerto gratuitamente alle altre amministrazioni dalla Ragioneria generale dello Stato.

5.1.2. La classificazione economica semplificata.

Le spese di funzionamento registrano, nel 2003, stanziamenti definitivi di competenza per 133,2 milioni di euro (+0,1 per cento), gli impegni effettivi in conto competenza ammontano a 116,5 milioni di euro (+29,6 per cento), i pagamenti totali a 98,4 milioni di euro (+23,4 per cento); per le spese di personale, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 55,3 milioni di euro, in aumento rispetto all'esercizio precedente (3,8 milioni di euro).

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 322,2 milioni di euro (+53,3 per cento), impegni effettivi per 306,7 milioni (+85,2 per cento) e pagamenti totali per 274,2 milioni (+39,3 per cento).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 1.261,3 milioni di euro (+6,1 per cento), impegni effettivi per 1.119,8 milioni (+15,4 per cento), pagamenti totali per 1.669,2 milioni (+27,8 per cento), residui per 661,2 milioni di euro (-12,5 per cento).

Per completezza, si registra anche il dato dei trasferimenti che si attesta sull'importo di 166,5 milioni d euro per le spese correnti e 1.082,7 milioni di euro per le spese in conto capitale per stanziamenti definitivi di competenza, complessivamente 1.249,2 milioni di euro (titolo I e titolo II), che rappresenta il 72,59 per cento degli stanziamenti di bilancio del Ministero, con un incremento percentuale rispetto all'esercizio precedente del 19,16 per cento.

5.1.3. Analisi per Centri di Responsabilità.

La classificazione della spesa per i cinque Centri di Responsabilità, in cui è articolato il Ministero, mostra che il 46,52 per cento dello stanziamento (1.720,8 milioni di euro) è stato gestito dal CdR "Assetto dei valori ambientali del territorio".

Seguono "Sviluppo sostenibile e politiche del personale e affari generali" con 322 milioni di euro e il "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro", con 319,3 milioni di euro.

Le disponibilità finanziarie sono in aumento per tutti i Centri di Responsabilità, così come per l'intero Ministero (+11,75 per cento); si discostano molto dall'aumento medio dell'Amministrazione i CdR "Sviluppo sostenibile e politiche del personale e affari generali", con il 33,8 per cento e "Risorse idriche", con il 27,8 per cento; il CdR "Protezione ambientale", con il 12,8 per cento rispecchia, in linea di massima, l'incremento medio del Ministero, a differenza dei CdR "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" e "Assetto dei valori ambientali del territorio" che, rispettivamente con il 2,59 per cento e il 5,5 per cento, registrano un aumento decisamente al di sotto della media.

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni effettivi totali[29] e massa impegnabile[30] a disposizione del Ministero è del 90,6 per cento la tavola che segue esplicita in modo esaustivo la capacità di impegno per ogni Centro di Responsabilità negli anni 2002 e 2003.

[29] Somma tra "spesa impegnata" (impegni al netto dei residui di stanziamento) e impegni c/residui (residui iniziali di stanziamento al netto delle economie sui residui di lettera F).

[30] Residui di stanziamento iniziali e stanziamenti definitivi.

Centro di responsabilità	massa impegnabile		*impegni c/competenza*		*impegni c/residui*		impegni effettivi totali		capacità di impegno	
	2002	2003	*2002*	*2003*	*2002*	*2003*	2002	2003	2002	2003
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	354.990.687,00	400.177.626,68	*226.568.153,28*	*250.981.304,58*	*43.793.801,74*	*80.832.648,15*	270.361.955,02	331.813.952,73	76,16	82,92
Sviluppo sostenibile, politiche del personale e affari generali	245.296.941,00	335.976.978,03	*203.019.900,51*	*299.412.435,52*	*2.320.666,88*	*13.179.628,20*	205.340.567,39	312.592.063,72	83,71	93,04
Protezione ambientale	134.450.339,00	126.194.950,37	*60.346.870,21*	*87.111.407,57*	*39.916.086,20*	*19.442.703,68*	100.262.956,41	106.554.111,25	74,57	84,44
Assetto dei valori ambientali del territorio	973.212.740,33	910.457.839,62	*627.995.089,74*	*751.424.775,34*	*213.994.039,09*	*104.099.436,01*	841.989.128,83	855.524.211,35	86,52	93,97
Risorse idriche	148.072.685,00	183.561.563,69	*110.698.819,50*	*155.041.611,19*	*11.817.670,96*	*11.144.504,63*	122.516.490,46	166.186.115,82	82,74	90,53
totale amministrazione	**1.856.023.392,33**	**1.956.368.958,39**	***1.228.628.833,24***	***1.543.971.534,20***	***311.842.264,87***	***228.698.920,67***	**1.540.471.098,11**	**1.772.670.454,87**	**83,00**	**90,61**

Rispetto al 2002 aumenta la capacità di impegno, sia per l'intera Amministrazione (+9,16 per cento), che per ogni Centro di Responsabilità

Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	+18,06%
Sviluppo sostenibile, politiche del personale e affari generali	+10,02%
Protezione ambientale	+11,68%
Assetto dei valori ambientali del territorio	+7,92%
Risorse idriche	+8,6%

Il Centro di Responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" presenta un elevato accumulo dei residui di stanziamento (71 milioni di euro) pari al 43,67 per cento dei residui di lett. F del Ministero, in diminuzione rispetto ad inizio anno così come per tutti gli altri Centri di Responsabilità; l'unico CdR che presenta residui F in aumento rispetto a quelli iniziali è "Risorse idriche" con un incremento del 28,18 per cento.

Le economie di competenza più consistenti si rinvengono per i Centri di Responsabilità "Protezione ambientale" e "Assetto di valori ambientali del territorio" pari, rispettivamente, a circa 1/3 delle economie dell'intera amministrazione.

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile) - tenuto conto che il dato medio è pari al 47,86 per cento - si pongono sotto la media tutti i Centri di Responsabilità, tranne "Assetto dei valori ambientali del territorio" con il 64,23 per cento; decisamente sotto la media, con il 21,12 per cento, è il CdR "Protezione ambientale".

La capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) si attesta per l'intera Amministrazione al 74,9 per cento; si pongono sotto la media i CdR "Gabinetto ....." (74,51 per cento), "Sviluppo sostenibile, politiche del personale e affari generali" (63,97 per cento, "Protezione ambientale" (45,33 per cento) e "Risorse idriche" (49,56 per cento), ha una ottima capacità di spesa il Centro di Responsabilità "Assetto dei valori ambientali del territorio", con il 93,02 per cento.

L'indicatore di presunta liquidità (rapporto autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 63,84 per cento per l'intero Ministero. Si discostano da tale media "Gabinetto...." (54,91 per cento), "Protezione ambientale" (46,59 per cento), "Sviluppo sostenibile ....." (60,18 per cento); detto indicatore è invece superiore alla media per "Assetto dei valori ....." (69,04 per cento) e "Risorse idriche (74,95 per cento).

5.2. Analisi contabile.

E' stata condotta, anche per l'esercizio finanziario 2003, un'indagine riguardante la corretta esposizione dei dati contabili e l'attendibilità degli stessi (auditing finanziario-contabile).

Va in primo luogo posta in rilievo l'anomala collocazione dell'importante capitolo di spesa 7090 – Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale (che reca il 57,74 per cento dell'intero stanziamento del Ministero pari a 1.720.847.897,00) nell'ambito del centro di responsabilità "Gabinetto". L'accentramento negli uffici che sarebbero deputati a definire gli indirizzi di tale volume di risorse finanziarie destinate alla gestione appare in netto contrasto con il principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione e determina notevoli rallentamenti operativi sul piano gestionale.

CAPITOLO 7090: Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale

(Importi in euro)

stanziamento iniziale	decreto di variazione	capitoli di destinazione	importo stornato
993.683.207,0	dmt_089560*	7081	140.000,00
		7082	219.120.000,00
		7539	25.822.845,00
		7540	5.164.569,00
		7581	258.228,00
		7586	2.582.285,00
		7587	1.032.914,00
		7805	258.229,00
		7806	4.373.427,00
		7807	258.228,00
		7808	3.098.741,00
		7809	1.291.142,00
		7818	10.329.138,00
		7850	154.937.000,00
		7852	51.645.690,00
		7920	41.316.552,00
		7941	2.006.705,00
		8040	2.220.764,00
		8042	981.268,00
		8051	388.760.865,00
		8401	2.117.473,0
		8403	12.911.000,0
		8550	10.500.000,00
		8620	10.587.366,00
			951.714.429,00
	dmt_104643*	7084	5.000.000,00
		7300	2.809.526,00
		7306	25.822.845,00
		7545	1.953.000,00
		7588	3.098.741,00
		7611	3.284.666,00
			41.968.778,00
totale variazioni			***993.683.207,00***

* Decreto di variazione al bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze.

Elaborazione Corte dei conti CED – Sezioni riunite in sede di controllo.

Con riferimento al secondo aspetto va, infatti, segnalato che la ripartizione del citato fondo è avvenuta nei mesi di settembre e ottobre 2003, confinando, di fatto, l'assunzione degli impegni nell'ultimo scorcio dell'esercizio finanziario. La disponibilità, sin dall'inizio dell'esercizio finanziario, nei capitoli di pertinenza delle singole direzioni generali di somme corrispondenti a quelle effettivamente destinate a tali capitoli negli anni precedenti, consentirebbe di procedere sin dai primi mesi dell'anno alla tempestiva assunzione di obbligazioni giuridiche (e dei conseguenti impegni) finalizzate alla realizzazione dei programmi.

A seguito di specifiche richieste istruttorie inoltrate all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sono stati forniti dal predetto ufficio i seguenti elementi informativi:

- individuazione dei capitoli in ordine ai quali più frequentemente si manifesta il fenomeno dell'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio e comportanti mutamenti sostanziali del quadro di consuntivo:

Il D.L. n. 65 del 1989 rende indisponibile fino al 30 giugno di ciascun anno il 50 per cento degli stanziamenti dei capitoli di spesa di parte corrente.

Fatte salve le eccezioni previste dallo stesso decreto, quindi, l'Amministrazione può assumere, sull'intero stanziamento, impegni sui capitoli di parte corrente soltanto a partire dal 1° luglio e sino al 31 dicembre; periodo nel quale possono intervenire anche variazioni dovute all'assestamento.

Inoltre, al contrario di quanto accade per i capitoli di parte in conto capitale, non è consentita la conservazione nel conto dei residui degli stanziamenti dei capitoli di parte corrente non impegnati al 31/12. Per cui, per tendenza costante, l'Amministrazione è portata ad accelerare in prossimità della chiusura dell'esercizio la propria attività contrattuale al fine di soddisfare le proprie necessità.

L'esperienza dell'UCB presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio vede interessati dal fenomeno degli impegni allo scadere dell'esercizio finanziario in particolar modo i capitoli di spese per consumi intermedi.

L'UCB ha, poi, comunicato di non aver avuto modo di ravvisare alcun particolare capitolo di spesa che abbia dato luogo a formazione di economie tali da essere prese in considerazione.

- Individuazione delle eccedenze di spesa (a partire da quelle già riscontrate nelle ultime tre decisioni di parificazione), in relazione alle quali occorre, possibilmente, far emergere le cause di ordine normativo, procedimentale ed organizzativo che hanno dato luogo alle eccedenze stesse.

Il trasferimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio della Direzione generale per la difesa del suolo dell'ex Ministero dei lavori pubblici, ha comportato l'acquisizione al bilancio del Ministero dei capitoli relativi al pagamento di contributi in conto interessi costanti trentacinquennali, per i quali esistono in Tesoreria ruoli di spesa fissa che vengono scaricati sul capitolo a fine esercizio, dando origine, in taluni casi, ad eccedenze di spesa. Si allega in proposito un prospetto redatto alla chiusura dell'esercizio 2003.

					Dati RGS		**Dati Corte dei Conti**	
EGE	RAG	SPR	APP	CAP	Pagato	Validato C/C	Validato C/R	Validato totale
2003	880	9	0	2321	0	122.885,31	14.511,03	137,396,34
2003	880	9	0	2323	0	1483,24	-	1.483,24
2003	880	9	0	2324	0	2082,54	516,46	2.599,00
2003	880	9	0	2325	0	258,23	-	258,23
2003	880	9	0	2326	0	0	680,12	680,12
2003	880	9	0	2332	0	8230,10	544,49	8.744,59
2003	880	9	0	2333	0	0	870,73	870,73
2003	880	9	0	2334	0	5.914.151,52	79.825,37	5.993.976,89

Rilevazione delle UPB/capitoli dove si verificano, con ricorrenza, economie sui residui propri:

Con riferimento ai conti consuntivi degli esercizi 2001, 2002, e 2003, va evidenziato innanzitutto che i ripetuti mutamenti avvenuti nella struttura organizzativa del Ministero e, quindi, delle Direzioni generali preposte alla gestione dei singoli capitoli rendono difficile identificare l'ipotesi della ricorrenza delle economie.

Comunque, i residui propri di parte corrente raramente sono soggetti ad accertamento di economie.

Per quanto attiene, invece, ai residui propri di parte in conto capitale, va evidenziato che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio soltanto con l'accorpamento della Direzione generale della difesa del suolo ha esteso la sua presenza sul territorio nazionale, con conseguente utilizzo delle procedure di spesa previste dalla legge n. 908 del 1960.

Per la parte relativa agli oneri iscritti in bilancio e gestiti al "centro", trattandosi per lo più di contributi e trasferimenti agli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) o ad organismi internazionali, ben di rado danno luogo ad economie.

Le somme gestite in base alla citata legge n. 908 del 1960, invece, sono di frequente interessate da perenzione e solo qualche modesta somma viene mandata in economia.

Consumi intermedi:

Gli stanziamenti per consumi intermedi per l'esercizio 2003 sono stati pari al 13,24 per cento del totale del Ministero.

Sul Fondo di riserva per i consumi intermedi, istituito per la prima volta con la legge di bilancio 2003 (cap. 1585), risulta stanziata inizialmente la somma di 2.660.876,00 destinata poi ai seguenti capitoli:

capitolo	denominazione
1632	SPESE PER ATTIVITA' DI COOPERAZIONE CON GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI E DELLE COMUNITA' EUROPEE. SPESE PER LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI, PER LE DIRETTIVE E PER I REGOLAMENTI COMUNITARI IN MATERIA AMBIENTALE
1753	SPESE PER ACQUISTO DI CANCELLERIA, DI STAMPATI SPECIALI E QUANTO ALTRO POSSA OCCORRERE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI - NOLEGGIO E TRASPORTO MOBILI, MACCHINE E IMPIANTI
1059	SPESE PER IL PAGAMENTO DEI CANONI ACQUA, LUCE, ENERGIA ELETTRICA, GAS E TELEFONI, CONVERSAZIONI TELEFONICHE NONCHE' PER LA PULIZIA, IL RISCALDAMENTO ED IL CONDIZIONAMENTO D'ARIA DEI LOCALI.
1065	FITTO DI LOCALI ED ONERI ACCESSORI.
1066	SPESE POSTALI E TELEGRAFICHE.
1067	MANUTENZIONE, NOLEGGIO ED ESERCIZIO DI MEZZI DI TRASPORTO
1072	MANUTENZIONE, RIPARAZIONE ED ADATTAMENTO DI LOCALI E DEI RELATIVI IMPIANTI.
1479	SPESE PER IL PAGAMENTO DEI CANONI ACQUA, LUCE, ENERGIA ELETTRICA, GAS E TELEFONI, CONVERSAZIONI TELEFONICHE NONCHE' PER LA PULIZIA, IL RISCALDAMENTO ED IL CONDIZIONAMENTO D'ARIA DEI LOCALI.
1483	SPESE PER LITI, ARBITRAGGI, RISARCIMENTI ED ACCESSORI. RIMBORSO DELLE SPESE DI PATROCINIO LEGALE
1485	SPESE POSTALI E TELEGRAFICHE
1486	MANUTENZIONE, NOLEGGIO ED ESERCIZIO DI MEZZI DI TRASPORTO
1487	MANUTENZIONE, RIPARAZIONE ED ADATTAMENTO DI LOCALI E DEI RELATIVI IMPIANTI
1762	SPESE POSTALI E TELEGRAFICHE
1763	MANUTENZIONE, NOLEGGIO ED ESERCIZIO DI MEZZI DI TRASPORTO
1764	MANUTENZIONE, RIPARAZIONE ED ADATTAMENTO DI LOCALI E DEI RELATIVI IMPIANTI
2072	MANUTENZIONE, NOLEGGIO ED ESERCIZIO DI MEZZI DI TRASPORTO

2073	MANUTENZIONE, RIPARAZIONE ED ADATTAMENTO DI LOCALI E DEI RELATIVI IMPIANTI
2671	MANUTENZIONE, NOLEGGIO ED ESERCIZIO DI MEZZI DI TRASPORTO
2672	MANUTENZIONE, RIPARAZIONE ED ADATTAMENTO DI LOCALI E DEI RELATIVI IMPIANTI
2677	SPESE PER IL PAGAMENTO DEI CANONI ACQUA, LUCE, ENERGIA ELETTRICA, GAS E TELEFONI, CONVERSAZIONI TELEFONICHE NONCHE' PER LA PULIZIA, IL RISCALDAMENTO ED IL CONDIZIONAMENTO D'ARIA DEI LOCALI.
2680	SPESE POSTALI E TELEGRAFICHE
1020	SPESE PER MISSIONI ALL'INTERNO ED ALL'ESTERO
1052	SPESE DI RAPPRESENTANZA
1077	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E LA PARTECIPAZIONE A CORSI, RIUNIONI, CONVEGNI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI, PER OSPITALITA' E RAPPRESENTANZA NEI CONFRONTI DI ESPERTI E DI PERSONALITA' DEI PAESI CEE, OCSE E ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

corrispondente all'1,40 per cento dello stanziamento iniziale del complesso dei consumi intermedi, che ammontava a 190.602.132,00 euro. Nel corso dell'esercizio il complesso dei consumi intermedi ha raggiunto l'importo di 227.855.618,92 con variazioni in aumento di 37.253.486,92 (corrispondente ad un incremento del 19,55 per cento) coperto per il 7,14 per cento mediante utilizzo dell'intero fondo di riserva consumi intermedi.

Si osserva che il complesso delle spese per consumi intermedi ha tuttavia registrato, a chiusura d'esercizio, economie di bilancio per un totale di 27.979.834,42 euro di cui 14.369.031,43 di competenza.

6. Sperimentazione dell'esposizione dei risultati per "missioni e programmi".

La Corte, anche per il rendiconto relativo all'anno 2003, ha proseguito la sperimentazione di nuove tecniche di esposizione dei risultati del rendiconto. In particolare è stato, quest'anno scelto il conto consuntivo relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio perché, a seguito della recente ridefinizione dei compiti delle direzioni generali, è parsa l'amministrazione nella quale l'individuazione delle "missioni", (vale a dire, i grandi blocchi di politiche pubbliche che sono rimessi alla cura di un'amministrazione) è più agevole e coerente con la struttura organizzativa.

La sperimentazione è stata svolta secondo la seguente metodologia:

1. individuazione delle "missioni". Tale fase è stata svolta procedendo ad una ricognizione delle attribuzioni del ministero come definite dalla normativa primaria e secondaria;
2. ricognizione degli obiettivi articolati in due livelli, strategici e operativi. La ricerca degli obiettivi è stata effettuata nei documenti programmatici (DPEF, documenti del Ministero per il programma del Governo; direttive annuali del Ministero per l'azione amministrativa, altri documenti programmatici di settore);
3. "censimento" dei programmi (e dei progetti) in essere nel corso dell'esercizio finanziario 2003. Dall'esame della documentazione programmatica, generale e di settore, prodotta dall'Amministrazione, sono stati rilevati i programmi e progetti attivi;
4. "correlazione" sia degli obiettivi (strategici e operativi), sia dei programmi (o progetti) alla missione di riferimento. L'operazione è consistita nella verifica e valutazione di ogni programma (o progetto) avendo riguardo agli obiettivi da perseguire nell'ambito della missione di pertinenza;
5. elaborazione di un'applicazione informatica per la gestione del data base;
6. attribuzione alle singole missioni dei dati finanziari tratti dai singoli capitoli del consuntivo. Il lavoro è consistito nella associazione, a seconda dell'oggetto del capitolo, delle spese ad una delle missioni, "spalmando" le somme relative a capitoli di natura promiscua o destinati a spese comuni in misura percentuale sulle singole missioni.

La sperimentazione ha consentito di individuare 5 missioni, 47 obiettivi e 119 programmi o progetti.

Per le sole missioni è stata elaborata una stima sulle percentuali di assorbimento delle risorse per ciascuna di esse. Tale stima è stata effettuata sulla base dell'analisi dei singoli capitoli: per quelli di immediata riconducibilità è stato assegnato l'intero stanziamento alla missione corrispondente; per altri capitoli di natura comune si è proceduto alla ripartizione percentuale nella quota corrispondente al "peso" percentuale di ogni singola missione. I risultati della stima sono riassunti nella tabella seguente.

	MISSIONI	*STANZIAMENTI DEFINITIVI*	**% su tot. Min.**
1	*Qualità della vita*	*197.025.627,71*	11,45
2	*Difesa del suolo*	*814.791.757,93*	47,35
3	*Salvaguardia ambientale*	*245.238.518,03*	14,25
4	*Protezione della natura*	*273.707.568,25*	15,90
5	*Ricerca ambientale e sviluppo*	*190.084.425,08*	11,05
	Totale stanziamenti	***1.720.847.897,00***	100

Non è stato possibile, invece, portare a termine la fase della determinazione delle quote di risorse finanziarie assegnate ai singoli obiettivi e, conseguentemente, ai programmi e ai progetti posti in essere per realizzarli.

Tale ultima operazione avrebbe consentito di ottenere la quota complessiva delle risorse finanziarie programmate da porre in relazione a quelle complessivamente stanziate. Con la attiva cooperazione dell'Amministrazione, ed in particolare con quella del SECIN, si confida di poter completare questa parte del lavoro nella relazione sul Rendiconto generale per l'esercizio 2004.

La tabella seguente riporta, comunque, gli obiettivi e i correlati programmi censiti dalla Corte in via sperimentale.

Obiettivo	Programma
Riduzione produzione rifiuti	Elaborazione schemi di accordi di programma quadro per la prevenzione di specifici flussi omogenei di rifiuti;
Riduzione quantità e tossicità rifiuti	Individuazione strumenti di programmazione negoziata per trattamento ecocomp.rifiuti;
Elaborazione di una strategia per il riciclaggio dei rifiuti	Creazione spazio web sul sito per trattamento ecocompatibile rifiuti;
Integrazione della prevenzione dei rifiuti nella politica integrata dei prodotti	Progetto ambiente;
Miglioramento dei sistemi vigenti di gestione dei rifiuti	Piani di gestione dei rifiuti secondo il d.lgs. n. 22 del 1997
Interventi di salvaguardia dell'assetto idrogeologico e del settore idrico	Programma nazionale di bonifica;
	Completamento bonifica di Bagnoli;
	Censimento nazionale dei corpi idrici;
	Promozione dei programmi per la razionale utilizzazione delle risorse idriche;
	Promozione dei programmi volti alla individuazione di crisi idrica;
	Programmi per la prevenzione delle emergenze idriche;

Obiettivo	Programma
	Organizzazione del convegno internazionale di presentazione e del sito italiano del sistema euromediterraneo per la gestione dell'acqua.
	Utilizzo di apparecchiature di individuazione e telerilevamento dell'inquinamento marino da installare sui velivoli della guardia costiera;
	Completamento istruttorie tecniche preliminari per l'istituzione delle aree marine protette di: regno di Nettuno, isola di Capri, costa del monte Conero, Capo Testa Punta Falcone,
	Studi propedeutici di fattibilità per l'istituzione delle aree marine protette di; Secche della Meloria, isola di Pantelleria, costa degli Infreschi e s. Maria di Castellabate;
	Adempimenti per l'istituzione dell'area marina protetta della penisola di Maddalena Capo Murro di Porco;
	Individuazione del soggetto gestore nelle aree marine protette di Porto Cesareo e di isola di Tavolata – Punta coda cavallo;
Garanzia di applicazione della legilsazione a tutela della acque	Attuazione dei programmi per la salvaguardia della laguna di Venezia;
	Attuazione programmi per la utilizzazione delle acque destinate a scopi idroelettrici;
	Monitoraggio accordi di programma quadro Stato Regioni;
	Realizzazione interventi infrastrutturali nelle arre depresse delle regioni del centro nord e del sud secondo la legge n. 208 del 1998;
	Attuazione del programma di monitoraggio per il controllo dell'ambiente marino costiero in collaborazione con le regioni;
	Attuazione programmi contenuti nell'accordo di programma stipulato con l'associazione nazionale dei comuni delle isole minori;
	Potenziamento delle attività di sorveglianza delle aree protette.
Adozione di risorse energetiche a basso impatto ambientale	Programma di introduzione sul mercato di carburanti a basso impatto ambientale;
	Programmi per l'incentivazione all'acquisto di veicoli, ad uso pubblico e privato, a basso impatto ambientale;
	Studio tecnico per individuazione delle migliori tecniche disponibili nelle raffinerie, cokerie, e grandi impianti di combustione;
Controllo delle emissioni in atmosfera	Programmi finalizzati alla riduzione complessiva dell'inquinamento atmosferico e la miglioramento delle aree urbane;
	Programmi di riduzione dell'inquinamento nelle città e per la sostenibilità del traffico urbano;
	Attuazione programma stralcio tutela ambientale e accordo di programma con enea;
	Attuazione progetti presentati dalle città e finanziata sul mobility management, car sharing, gpl metano, programmi radicali per la mobilità sostenibile, accordo di programma fiat e unione petrolifera;
Adozione di misure comuni per incremento efficienza energetica	Incentivare la sostituzione di apparecchiature a bassa efficienza con nuove apparecchiature ad alta efficienza nel settore domestico;
Aumento quota fonti rinnovabili	Programmi di intervento per la diffusione di fonti rinnovabili di energia;
Riduzione emissioni gas serra del 6.5 % rispetto al 1990 tra il 2008 e il 2012	Programma di contenimento delle emissioni di gas serra con l'obiettivo della riduzione;
Garanzia dell'applicazione delle norme sulla qualità dell'aria	Programmi in attuazione della legge 23 dicembre 1998, n. 488 (carbon tax);
	Interventi di competenza per attuazione accordo di programma stipulato con associazione nazionale dei comuni delle isole minori;
	Elaborazione di cento verifiche ispettive negli stabilimenti rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. n. 334 del 1999 seveso II;
	Attuazione dei piani di risanamento delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale;
Applicazione della direttiva sull'inquinamento acustico	Programma di intervento relativo ad accordo di programma quadro tra ministero ambiente, Ministero lavori pubblici, Anas, società autostrade, regione Liguria e comune di Genova per progetto Genova caso pilota (riduzione rumore autostradale);
	Programmi di intervento per riduzione inquinamento acustico delle aree aeroportuali negli accordi di programma con università di Perugia e Roma e installazione sistemi di monitoraggio;
	Progetti pilota per il contenimento del rumore ferroviario sulla linea Spoleto Campello;
	Piani di disinquinamento acustico nelle aree urbane;

Obiettivo	Programma
	Istituzione del catasto nazionale e individuazione dei siti critici e delle azioni di risanamento;
Protezione e ripristino delle situazioni ottimali negli ecosistemi per protezione habitat	Istituzione delle zone di protezione speciale (zps) e delle zone speciali di conservazione (zcs);
	Attuazione progetto life;
	Definizione del piano nazionale delle biodiversità;
Protezione del suolo dai rischi idrogeologici e salvaguardia coste e fenomeni erosivi	Programmi di intervento volti alla messa in sicurezza delle aree a rischio idrogeologico;
Protezione del suolodai rischi idrogeologici e salvaguardia coste e fenomeni erosivi	Rilevazione dei bacini idrografici in materia di difesa del suolo;
	Attuazione programmi difesa del suolo finanziati a valere sulle risorse delle aree depresse (leggi n. 341 del 1995, 641 del 1996, 135 del 1997);
	Analisi dei piani di assetto idrogeologico predisporti dalle regioni;
	Predisposizione dei progetti esecutivi per la protezione del fenomeno dell'erosione delle coste del tirreno meridionale ricadenti nel Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano;
Protezione del patrimonio boschivo	Programma natura 2000;
	Completare le procedure di istituzione e avvio dei nuovi parchi nazionali della Val d'Agri e Lagonegrese, dell'alta Murgia e della Costa Teatina;
	Definizione dei piani e dei regolamenti in tutti i parchi;
	Attività di prevenzione di incendi boschivi;
	Cura degli adempimenti per operatività del parco geominerario della sardegna, del parco tecnologico ed archeologico delle colline metallifere grossetane, per il parco museo delle miniere dell'amiata e per il parco archeologico delle alpi apuane, nonché coordinamento nazionale del progetto appennino parco d'europa;
Elaborazione strategia per protezione suolo	Adempimenti per istituzione dell'ente geopaleontologico di pietraroia (benevento);
	Adempimenti per istituzione del parco museo minerario delle miniere di zolfo delle marche.
Elaborazione prgrammi di raccolta dati	Check-list della flora minore, completamento delle banche-dati di distribuzione, georoferenziazione delle banche-dati non ancora cartografate, realizzazione delle liste rosse della flora e della fauna;
	Preparazione del sito internet cartografico e pubblicazione di cd dell'intero sistema informativo cartografico;
	Piani di gestione delle specie faunistiche rilevanti a livello nazionale, realizzazione di pubblicazioni, allestimento di uno sportello on line, news letter, incontri e seminari;
	Definizione dei siti di rilevanza comunitaria;
Introduzione di sistemi di gestione ambientale	Azioni di educazione ambientale – professionalità ambientali;
	Realizzazione della biblioteca centrale di documentazione ambientale del ministero;
	Programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto sui cambiamenti climatici
	Banca dati sul sistema cartografico nazionale con le informazioni per il riscontro dei dati contenute negli studi di impatto ambientale;
	Azioni di razionalizzazione delle procedure di VIA, di monitoraggio dei progetti sottoposti a VIA, di omogeneizzazione dei dati.

Tanto premesso la Corte ritiene che i risultati della sperimentazione consentano di affermare che l'individuazione degli obiettivi prefissati e dei programmi avviati, da una parte, e la determinazione delle risorse finanziarie ad essi assegnate, dall'altra, costituiscono elementi necessari per esprimere valutazioni sull'attitudine delle amministrazioni a pianificare e a programmare (fase ex ante) e a verificare e valutare (fase ex post) l'azione amministrativa sotto

il profilo realizzativo. Ponendo in rapporto il totale delle somme assegnate complessivamente ai programmi/progetti, con il totale delle somme stanziate per l'intera amministrazione (ma il medesimo rapporto può essere calcolato utilmente anche al livello della singola missione), sarà possibile accertare il rapporto tra la spesa pianificata e quella non riconducibile ad alcun programma (in tal modo ponendo in evidenza la gestione routinaria di quei capitoli che non hanno una diretta ed inequivoca finalizzazione ad obiettivi e programmi) e, nel tempo, esprimere valutazioni sull'effettivo conseguimento dei risultati.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili organizzativi: *2.1 Novità normative; 2.2 Direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa; 2.3 Situazione del personale.*
3. Profili normativi.
4. Settori di attività: *4.1 Coordinamento dello sviluppo del territorio; 4.2 Problematiche connesse all'esercizio delle competenze nel settore idrico; 4.3 Politiche urbane e territoriali; 4.4 Opere pubbliche ed edilizia demaniale*: 4.4.1 Programma ordinario di edilizia penitenziaria; 4.4.2 Edilizia demaniale; 4.4.3 Programma sperimentale per la riduzione del disagio abitativo; *4.5 Vigilanza sull'Anas; 4.6 Opere marittime:* 4.6.1 Programma triennale opere marittime; 4.6.2 Autostrade del mare; 4.6.3 Fondi art. 36 della legge 1 agosto 2002, n. 166 di rifinanziamento della legge n. 413 del 1998; *4.7 Legge obiettivo (legge n. 443 del 2001)*; 4.7.1 Sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003; 4.7.2 Profili attuativi; *4.8 Ponte sullo stretto di Messina; 4.9 Sicurezza stradale. "Patente a punti"; 4.10 Attuazione dei programmi finanziati dallo Stato nel settore delle infrastrutture per i trasporti intermodali (INTERPORTI); 4.11 USTIF; 4.12 Navigazione e trasporto marittimo*: 4.12.1 Evoluzione della normativa primaria; 4.12.2 Vigilanza sulle autorità portuali; 4.12.3 Comando generale del corpo delle capitanerie di porto; *4.13 Contributi nel settore ferroviario 4.14 Trasporto aereo.*
5. Auditing finanziario-contabile: *5.1 Analisi finanziaria:* 5.1.1 Dati complessivi; 5.1.2 La classificazione economica semplificata; 5.1.3 La classificazione per Centri di Responsabilità; *5.2 Analisi contabile:* 5.2.1 Pagamento di spese pregresse con fondi assegnati con conto competenza; 5.2.2 Elementi forniti dall'UCB.

1. Considerazioni di sintesi.

E' proseguita nel corso del 2003 l'attività del Ministero per l'attuazione del programma per la realizzazione delle grandi opere avviato con la legge obiettivo. E' stata data attuazione alle disposizioni del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 con l'istituzione della struttura tecnica di missione per il monitoraggio delle opere e sono stati anche iniziati i pagamenti delle prime rate dei mutui accesi per alcuni dei progetti compresi tra quelli assoggettati al regime speciale della citata legge obiettivo. Sono stati, infine, nominati i commissari per la realizzazione di alcune grandi opere. Si può, pertanto, affermare che, a più di due anni dall'approvazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, la complessa procedura di avvio del programma straordinario sia terminata e che sono iniziate le prime fasi realizzative di alcuni dei progetti previsti.

La Corte si riserva, tuttavia, di verificare, nel tempo, i benefici che deriveranno dall'applicazione delle procedure speciali, a fronte dei costi (sia procedimentali, che di struttura) sostenuti per l'attivazione delle stesse[1].

Sono da segnalare, poi, i risultati molto positivi ottenuti nel corso del 2003 nell'ambito delle politiche relative alla sicurezza stradale con l'introduzione, in linea con gli altri paesi dell'UE, della c.d. "patente a punti". Tale meccanismo, unito all'inasprimento di alcune misure sanzionatorie e ad un'efficace azione di controllo, ha consentito nel secondo semestre del 2003 di ottenere risultati molto significativi in termini di riduzione del numero degli incidenti stradali e, soprattutto, delle persone morte o ferite a causa di detti incidenti. Gli importanti risultati raggiunti dovranno, tuttavia, essere successivamente verificati per accertare se, a distanza di tempo, si determini un affievolimento dell'osservanza delle nuove disposizioni.

E', infine, da menzionare il riordino del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prevista dal d.lgs.12 giugno 2003, n. 152, che ha esteso le aree funzionali indicate dall'articolo 41 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e ha previsto una completa riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione.

2. Profili organizzativi.

2.1. Novità normative.

Nel 2003 l'aspetto di maggior rilievo che riguarda l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è l'emanazione del d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152[2].

Il citato d.lgs. estende le aree funzionali indicate dall'articolo 41 del predetto d.lgs. n. 300 del 1999, aggiungendo la sicurezza e la regolazione tecnica nelle materie di propria competenza, la pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale, nonché le politiche dell'edilizia. Il medesimo decreto modifica, altresì, l'articolo 42 del d.lgs. n. 300 del 1999. In particolare, a livello di organizzazione centrale, è stata prevista l'articolazione in direzioni generali e in uffici di funzioni dirigenziali di livello generale, in numero non superiore a sedici[3]. A livello di organizzazione periferica, la novità più rilevante riguarda i Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), istituiti a livello sovraregionale.

A seguito delle citate modifiche legislative si è reso necessario l'adeguamento dell'assetto organizzativo del Ministero.

Come è noto l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ancora vigente fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento) è stata delineata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 177 in applicazione dell'art. 55, comma 1 del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 300[4].

E' prevista nel citato DPR l'articolazione del ministero in 4 Dipartimenti, a loro volta suddivisi in 19 uffici di livello dirigenziale generale. Nell'ambito di tali uffici, con DM[5] sono stati individuati gli uffici di secondo livello.

Sono stati, inoltre, istituiti tre uffici di livello dirigenziale non generale denominati Uffici di supporto a ciascun Capo dipartimento.

Completano l'organizzazione ministeriale il Comando generale delle capitanerie di porto e gli uffici periferici che appartenevano agli ex Ministeri sopraindicati, mentre opera in posizione di autonomia il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si trova tuttora in attesa di riorganizzazione[6] [7].

---

[1] Si segnala al riguardo che è in via di ultimazione l'indagine specifica avviata sulla legge obiettivo dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[2] Il d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152 ha modificato gli articoli 41, 42 e 43 del d.lgs. n. 300 del 1999.

[3] L'art. 43 del d.lgs. 300 del 1999 prevedeva l'articolazione del Ministero in non più di quattro dipartimenti.

[4] L'articolo 55 del d.lgs. 300 del 1999 ha, come noto, stabilito l'accorpamento delle funzioni precedentemente svolte dagli ex Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione.

[5] Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 dicembre 2001, n. 1751.

[6] Ciò ai sensi dell'art. 6 legge n. 109 del 1994 e dell'art. 43, comma 2 *septies* del d.lgs. 300 del 1999, introdotto

Il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro emanato con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320 disciplina anche le funzioni del Servizio di controllo interno che ha, tra l'altro, il compito di esercitare il controllo strategico.

Con direttiva del Ministro in data 14 marzo 2002, poi, sono stati stabiliti i criteri per la progettazione e l'esercizio del controllo di gestione affidandolo a ciascuna unità organizzativa di livello dirigenziale generale.

Ai sensi di tale provvedimento sono state costituite presso le Direzioni generali del Ministero apposite strutture, incaricate di esercitare il controllo di gestione sotto la supervisione del Direttore generale.

Con decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2003, n. 262, inoltre, a parziale modifica del citato DPR n. 320 del 2001, concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, è stato adottato il regolamento per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Vice ministri operanti presso il Ministero[8] [9].

Per effetto delle variazioni apportate alla struttura organizzativa del Ministero dal d.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152 e, in ultimo, dal DL 29 marzo 2004, n. 79, è stato, recentemente, dettato il nuovo assetto istituzionale del dicastero. Allo scopo è stato predisposto lo schema di regolamento di organizzazione che è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 12 marzo 2004. Le novità più rilevanti, come accennato, consistono nella riduzione dalle attuali 19 a 16 direzioni generali, nonché nell'istituzione di 10 Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), organi decentrati a livello sovraregionale, ciascuno dei quali è stato suddiviso in due settori: uno competente per l'area infrastrutture, l'altro per l'area trasporti[10].

Sullo schema di regolamento in parola la Corte ha recentemente formulato osservazioni

---

dall'art. 2 del d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152.

[7] Nell'ambito del generale processo di riassetto funzionale e organizzativo del Ministero di cui alle norme sopra citate, con DM 766 del 1° agosto 2003, inoltre, si è data attuazione all'art. 1 comma 3 ultimo periodo del DPR n. 177/2001 stabilendo l'organizzazione funzionale dell'Ufficio del Genio civile per le opere marittime di Cagliari che ha assunto natura e funzioni di Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Sardegna, con l'istituzione di due nuovi uffici dirigenziali di livello non generale e la contestuale soppressione di due uffici di pari livello nell'ambito del Dicastero.

[8] L'atto, volto ad adeguare la normativa specifica alle innovazioni introdotte dall'art. 1 della legge 26 marzo 2001, n. 81, che ha previsto la figura del Vice ministro, ha integrato le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ridistribuendo, nell'ambito del contingente di 130 unità previsto per gli uffici di Gabinetto, le risorse umane da assegnare ai Vice ministri, attribuendo loro la possibilità di nominare un responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti alle funzioni delegate dal Ministro, un responsabile del coordinamento legislativo, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica nonché un addetto stampa.

[9] Sono da segnalare, per quanto concerne gli aspetti organizzativi, i seguenti provvedimenti:
- l'istituzione, per opera del DM 1329 del 23.12.2002, del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, collocato presso l'Ufficio di supporto III al Capo del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli affari generali;
- la costituzione, presso la Segreteria tecnica del Ministro, della struttura tecnica di missione di cui all'art. 2 comma 3 lett. e) del d.lgs. 20.8.2002 n. 190, per lo svolgimento delle attività previste dalla legge 21 dicembre 2001 n. 443, relative alla realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale;
- la ridefinizione operata con DM 29.9.03 delle funzioni e dei compiti degli uffici speciali per i trasporti ed impianti fissi (USTIF), in materia di servizi di trasporto pubblico, regionale e locale;
- istituzione del Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere (decreto 15 aprile 2002 pubblicato sulla G.U. n. 54 del 5.3.2004) in posizione di diretta collaborazione del Ministro, con il compito di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, di cui alla legge n. 443 del 2001.

[10] Il direttore del settore infrastrutture del SIIT per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia svolgerà anche le funzioni di presidente dell'ufficio del Magistrato alle acque di Venezia, mentre a capo del SIIT del Lazio e dell'Abruzzo ci sarà un dirigente generale con funzioni di coordinamento e controllo.

concernenti i seguenti profili[11]:

1. la compatibilità con la normativa primaria delle disposizioni di rango regolamentare che prevedono l'estensione dei poteri di coordinamento e controllo della rete periferica dei SIIT da parte del direttore generale del SIIT per il Lazio e l'Abruzzo e di quelle che prevedono l'inserimento della regione Sardegna nell'ambito di competenza di tale SIIT;
2. l'individuazione di uffici di livello dirigenziale non generale "con funzioni di supporto alle attività di competenza" del direttore generale del SIIT per il Lazio e l'Abruzzo con norme regolamentari, invece che con lo specifico decreto ministeriale di natura non regolamentare di cui all'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300 del 1999;
3. con riferimento alla disciplina del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, la mancata individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale nei quali deve essere articolato detto Comando, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 17, comma 4-bis, lett. B), della legge n. 400 del 1988, cui l'art. 2 del d.lgs. n. 152 del 2003 ha fatto specifico rinvio.

A seguito della richiesta di chiarimenti di cui sopra l'Amministrazione ha ritirato il provvedimento.

2.2. Direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa.

La direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa per l'anno 2003 è stata adottata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il 2 gennaio 2003 e in attuazione della stessa il Ministro, con atto del 12 marzo 2003, ha disposto la illustrazione dello sviluppo temporale degli obiettivi strategici, di quelli operativi e dei programmi d'azione, in apposite schede tecniche. Nel corso del 2003, a seguito dell'assorbimento di alcuni dei programmi di azione indicati nella direttiva in altri obiettivi similari e per sopravvenuta impossibilità di attuazione, causata da parziale riduzione delle disponibilità finanziarie ovvero da nuove esigenze connesse al piano generale per l'informatica, con provvedimento adottato il 22 settembre 2003, il Ministro ha accolto le proposte di modifica alla direttiva formulate dalle strutture competenti.

La direttiva per l'anno 2004 è stata adottata il 31 dicembre 2003 nell'ambito del quadro programmatico generale cui sono indirizzate le politiche dell'esecutivo e tenendo anche conto degli orientamenti espressi in sede sopranazionale dalla UE.

Tra le priorità politiche di particolare rilievo per il corrente anno, è stata individuata la necessità di dare ulteriore impulso al controllo di gestione; lo stesso è stato, infatti, oggetto di specifica declaratoria nella quale è stato posto in evidenza l'utilizzo delle specifiche applicazioni e dei sistemi informatici.

2.3. Situazione del personale.

Non è stata ancora attuata la disposizione di cui al DPR n. 177 del 2001 concernente l'istituzione del ruolo del personale non dirigenziale del Ministero, nel quale dovrà confluire tutto il personale degli ex Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione. La mancata riunificazione del personale in un medesimo ruolo, oltre ad essere causa di ulteriore ritardo nella definitiva integrazione delle professionalità appartenenti ai soppressi ministeri, può essere fattore di instabilità gestionale proprio nelle neo istituite strutture integrate (i SIIT) nelle quali i dipendenti appartenenti ai ruoli dei soppressi ministeri dovranno operare.

Per quanto concerne il personale dirigenziale si evidenzia il conferimento e la conferma degli incarichi ovvero la sostituzione degli incarichi dirigenziali di prima fascia in attuazione della legge n. 145 del 2002. Nel 2003 si è verificata, oltre alle normali vicende di rotazione negli incarichi legate a sostituzioni e cessazioni, la conferma delle posizioni di vertice

[11] Richiesta di chiarimenti dell'Ufficio di controllo preventivo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture e assetto del territorio in data 24 maggio 2004.

dell'Amministrazione mentre, per quanto riguarda i dirigenti di livello non generale, rimane tuttora non risolto il problema della definizione della loro posizione: infatti non sono ancora stati adottati i provvedimenti di conferimento di incarico né, conseguentemente, sono stati stipulati i successivi contratti.

In proposito, la Corte[12], nel comunicare all'Amministrazione di aver dato corso alla direttiva generale del Ministro per il corrente anno, ha rappresentato la persistente anomalia circa l'applicazione della normativa finalizzata al conferimento di funzioni ai dirigenti di seconda fascia e relativa contrattualizzazione, a tutt'oggi ancora da definire. Si deve, infatti, rilevare che permane ancora la situazione di mancata definizione delle posizioni dei suddetti dirigenti non essendo state ancora poste in essere le formali preposizioni degli stessi agli uffici e, conseguentemente, non avendo avuto luogo la stipulazione dei relativi contratti individuali.

Occorre menzionare, a tale riguardo, che di recente è stato ammesso a registrazione dall'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero un provvedimento con il quale sono stati stabiliti i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali in attuazione dell'art. 13 del vigente CCNL per la dirigenza dell'area 1.

L'atto consta di undici articoli coi quali si provvede a disciplinare la materia con l'indicazione dei criteri e delle modalità per ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane disponibili e con la garanzia, in particolare, della pubblicità, tramite comunicazione ai singoli interessati e mediante diffusione sul sito internet dell'Amministrazione, dei posti dirigenziali vacanti.

Per il conferimento e l'avvicendamento degli incarichi sono previste quattro fasi: a) comunicazione semestrale, da parte dei preposti ai centri di spesa, alla direzione generale per le politiche del personale e gli affari generali, dei posti vacanti; b) pubblicazione delle disponibilità e presentazione delle domande degli interessati; c) trasmissione delle domande e dei *curricula* ai dirigenti titolari dei centri di spesa; d) individuazione del nominativo prescelto e comunicazione, alla precitata direzione generale, della scelta effettuata.

Tale iniziativa, diretta al superamento della segnalata anomalia, si segnala per aver dato attuazione in modo puntuale ai criteri di trasparenza e pubblicità (richiesti dal CCNL per la dirigenza dell'area 1) ai fini della migliore utilizzazione delle risorse umane dirigenziali

Per quanto concerne il processo di trasferimento delle risorse umane alle regioni e agli enti locali, nel 2003 sono proseguite le procedure di trasferimento del personale impegnato nelle funzioni di sorveglianza idraulica e difesa del suolo, nonché in quelle relative all'edilizia statale e alla difesa delle coste esercitate dai Provveditorati alle opere pubbliche e dagli Uffici del genio civile per le opere marittime, da trasferirsi alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito di quanto disposto dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 14 dicembre 2000.

In particolare, tale procedura si era conclusa il 1° gennaio 2002, con il trasferimento – operato su base volontaria – di 407 dipendenti e 4 dirigenti.

Successivamente – previa modifica del contingente previsto da parte del Dipartimento della funzione pubblica – sono stati trasferiti ulteriori 62 dipendenti, che sono transitati, sempre su base volontaria, alla regione Lazio (16 ottobre 2002), alla regione Veneto (1 gennaio 2003) e alla regione Emilia Romagna (1 aprile 2003).

Il Ministero ha, altresì, chiesto la revisione dei contingenti previsti dai DPCM 14 dicembre 2000, con particolare riguardo alla regione Campania, per la quale l'Amministrazione ha reputato insufficiente il numero di personale trasferito con mansioni di sorveglianza idraulica. Iniziative analoghe sono state avviate anche per l'Umbria e la Puglia. Tali richieste hanno però avuto il parere negativo del Dipartimento della funzione pubblica.

Una procedura simile ha interessato le funzioni del Magistrato per il Po, chiamato a svolgere in un ambito pluriregionale (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto) la sorveglianza idraulica sul bacino del Po, nonché su tutte le relative opere di difesa del suolo. Per

[12] Nota del 13.2.2004 dell'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

tale motivo, le regioni interessate – d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (in particolare con i settori interessati dell'ex Ministero dei lavori pubblici) e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – hanno costituito una apposita Agenzia interregionale (AIPO) cui, con decorrenza 1° gennaio 2003, sono stati trasferiti tutti i dipendenti (274 più 5 dirigenti) in servizio presso il Magistrato per il Po.

Per quanto concerne le regioni a statuto speciale, occorre evidenziare che il d.lgs. n. 112 del 1998, all'art.10, subordina l'espletamento delle procedure di mobilità all'emanazione di una apposita normativa di attuazione. Con il decreto legislativo n. 265 de l2001 è stata definita la procedura di trasferimento alla regione Friuli Venezia-Giulia delle funzioni in materia di demanio idrico e opere idrauliche. Pertanto, è stato disposto il trasferimento, con decorrenza 1.1.2004, di 24 dipendenti appartenenti agli Uffici suddetti.

3. Profili normativi.

Tra le novità normative di maggior rilievo intervenute alla fine del 2003, sono da segnalare, nell'ambito del DL 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), le disposizioni concernenti il condono edilizio con esclusione degli abusi connessi sul demanio marittimo, fluviale e lacustre (art. 32), e quelle che hanno disposto la trasformazione della Cassa depositi e prestiti, da ente pubblico in SpA con capitale interamente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze per finalità di finanziamento delle opere pubbliche (art. 5).

Nella legge 23 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), all'art. 4, comma 147, sono state dettate nuove regole per la garanzia che deve essere prestata tramite fideiussione dagli aggiudicatari di appalti di lavori pubblici, fissando criteri più snelli per il loro svincolo, da attuarsi in misure proporzionali all'avanzamento di lavori, entro il tetto massimo del 75 per cento dell'iniziale importo garantito. Nella medesima legge sono da segnalare, inoltre, altre norme di settore, quali l'istituzione di un fondo per l'edilizia a canone speciale (art. 3, comma 108); la riscossione delle entrate derivanti dall'utilizzazione dei beni demaniali trasferiti all'ANAS SpA (art. 3, comma 137); lo sviluppo e la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 139 (art. 4 comma 153).

Nel corso del 2003 di particolare rilievo è stata l'attività di recepimento delle direttive comunitarie[13], nonché quella relativa all'emanazione di regolamenti e circolari[14] nelle materie di

---

[13] Si segnalano di seguito i più importanti atti di recepimento di direttive europee adottati in sede ministeriale.

– DI 59T (c.c. 1970) del 05.11.02. Recepimento della direttiva 2001/100/CE della Commissione, del 07.12.01, che modifica la direttiva 70/220/CE del Consiglio relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore.

– DM 61T (c.c. 0032) del 03.12.02. Recepimento della direttiva 2002/78/CE della Commissione, del 01.10.02, che adegua al progresso tecnico la direttiva 71/320/CE del Consiglio concemente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla frenatura di talune categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi.

– DM 3T (c.c. 0163) del 29.01.03. Recepimento della direttiva 2002/886/CE della Commissione del 7.11.2002, che modifica la data a decorrere dalla quale i fusti a pressione, le incastellature di bombole e le cisterne per il trasporto di merci pericolose devono essere conformi alla direttiva 94/55/CEE.

– DM 4T (c.c. 0162) del 31.01.03. Recepimento della direttiva 2002/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.03.2002 relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote e che abroga la direttiva 92/61/CEE del Consiglio.

– DPR del 17.02.2003 (c.c. n42/03). Regolamento di attuazione della direttiva 1999/94/CE concernente la disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO2, da fornire ai consumatori per quanto riguarda la commercializzazione di autovetture nuove.

– Direttiva 89/665/CEE del 21.12.1989. Articolo 14, comma 3, del d.lgs. 20.08.2002, n.190.

– DM 10T (c.c. 0275) del 6.03.03. Recepimento Direttiva 2002/41/CE della Commissione, del 17 maggio 2002, che adegua al progresso tecnico la direttiva 95/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla velocità massima per costruzione nonché alla coppia massima e alla potenza massima netta dei motori dei veicoli a due o tre

competenza.

4. Settori di attività.

4.1. Coordinamento dello sviluppo del territorio.

Nell'ambito della politica dei trasporti è da segnalare il Programma Operativo Nazionale

---

ruote.

– DI 9T (c.c. 0273) del 20.02.03. Recepimento della Direttiva 2002/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla riduzione del livello delle emissioni inquinanti dei veicoli a motore a due o a tre ruote e che modifica la direttiva 97/24/CE.

– DM 24T (c.c. 1037) del 20.06.03 - DI 19T (c.c. 1017) del 08.05.03. Recepimento della Direttiva 2002/80/CE della Commissione del 03.10.2002 luglio 2002, che adegua al progresso tecnico la direttiva 70/220/CE del Consiglio, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore.

– Direttiva 2001/85/CE. Recepimento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20.11.2001 e della relativa rettifica, concernente le disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/CEE e 97/27/CE.

– DM 32T (c.c. 1131) del 18.07.03. Recepimento Direttiva 2003/27/CE della Commissione, del 3 aprile 2003, che adegua al progresso tecnico la direttiva 96/96/CE del Consiglio relativa ai controlli delle emissioni di gas di scarico dei veicoli a motore.

– DM 39T (c.c. 1286) del 12.09.03. Recepimento Direttiva 2003/19/CE della Commissione del 21 marzo 2003, che modifica, adeguandola al progresso tecnico, la direttiva 97/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle masse ed alle dimensioni di alcune categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi. Competenza a carico del cap.1783 dello stato di previsione della spesa del Ministero per l'esercizio finanziario 2003.

– DM 38T (c.c. 1285) del 12.09.03. Recepimento Direttiva 2002/7/CE del Parlamento e del Consiglio del 18 febbraio 2002, che modifica la direttiva 96/53/CE del Consiglio che stabilisce per taluni veicoli stradali che circolano nella comunità le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale ed internazionale ed i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale, e della rettifica della direttiva 96/53/CE, nonché della rettifica alla direttiva 96/53/CE del Consiglio del 25.07.1996.

– DM 40T (c.c. 1380) del 30.09.03. Adeguamento della normativa nazionale in materia di patenti di guida e recepimento Direttiva 2000/56/CE della Commissione, del 14 settembre 2000, che modifica la direttiva 91/439/CEE del Consiglio concernente la patente di guida.

– DM 43T (c.c. 1416) del 20.11.03. Recepimento della Decisione 2003/525/CE della Commissione del 18.07.2003, che rinvia la data di attuazione della direttiva 1999/36/CE del Consiglio per alcune attrezzature a pressione trasportabili, recepita con d.lgs. 2.02.02, n.23, come modificato ed integrato dal d.lgs. 18.02.2003, n.43.

– DM 47T (c.c. 1445) del 05.12.03. Recepimento della direttiva 2003/77/CE della Commissione dell'11.08.2003, che modifica le direttive 97/24/CE e 2002/24/CE del Parlamento europeo e del consiglio relative all'omologazione dei veicoli a motore a due e tre ruote.

– DPR 10 marzo 2003. Regolamento di modifica al DPR 25.01.00 n. 34, di materia di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

[14] Si menzionano le seguenti circolari emanate dal Ministero, registrate dalla Corte dei conti dirette alle Amministrazioni aggiudicatici di appalti pubblici e precisamente:

- la Circolare B1/2079 del 16.1.03 contiene norme chiarificatrici di quanto previsto dall'art. 8 comma 11 *quater*, della legge n. 109/94 (Legge quadro sui lavori pubblici) in materia di appalto pubblico di lavori con il sistema dell'appalto concorso riguardo agli esecutori di opere pubbliche in possesso di certificazione del Sistema di qualità. La necessità di regolamentare tale materia è stata causata dal contrasto tra la normativa nazionale e quella europea;
- la Circolare B1/2107 del 10.3.03 rivolge invito alle Amministrazioni aggiudicatici ed Enti aggiudicatori di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, a notificare il provvedimento di aggiudicazione a tutti i partecipanti alle gare, prima della stipulazione del contratto, in attesa che le norme dell'art. 14 del d.lgs. 20.8.02 n. 190 (che si riferiscono specificamente alle procedure di progettazione, approvazione e realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi) vengano estese a tutti i tipi di gara, al fine di evitare che la già iniziata procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano per contrasto normativo con le direttive comunitarie, si concludono con una condanna;
- la Circolare B1/2316 (C.d.c. 36) del 18.12.03 disciplina dei contratti misti negli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi rivolgendo l'invito alle Amministrazioni aggiudicatici ed Enti aggiudicatori di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, a tenere conto nelle gare da indire per l'aggiudicazione di contratti misti del criterio comunitario basato sull'"oggetto principale del contratto" quale parametro di riferimento, nelle more delle modifiche normative per adeguare la normativa nazionale e quella europea, al fine di sospendere la procedura d'infrazione già iniziata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 1, della legge n. 109 del 1994 e nell'art. 3, comma 3 del d.lgs. 157 del 1995.

(PON).

Tale programma prevede:

- potenziamento del sistema di mobilità locale per aumentare l'accessibilità delle aree periferiche mediante infrastrutture a rete, sviluppo dei servizi di cabotaggio marittimo e di trasporto aereo e aumento della qualità del servizio;
- diminuzione del parco circolante in ambito urbano attraverso azioni di sviluppo dell'efficienza energetica e ambientale;
- agevolazione dello sviluppo dell'intermodalità con politiche infrastrutturali, di mercato, normative, organizzative e di tutela dei consumatori;
- miglioramento degli standard di sicurezza;
- potenziamento dell'offerta ambientalmente sostenibile;
- innalzamento dei livelli di professionalità.

Nell'ambito del PON sono stati stipulati contratti di servizi relativi alla assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione.

4.2. Problematiche connesse all'esercizio delle competenze nel settore idrico[15].

Con riferimento alle competenze attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a seguito del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (artt. 41 e 42) così come modificato dal d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287 e dal d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, in materia di reti infrastrutturali ed infrastrutture idrauliche ed in particolare allo svolgimento delle funzioni e dei compiti statali nelle aree funzionali della programmazione, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, ivi comprese le reti elettriche, idrauliche ed acquedottistiche, sussiste l'esigenza di approfondire in che misura ed entro quali limiti le stesse siano state assegnate alla Direzione generale delle reti dalle norme sopra richiamate e dal DPR 26 marzo 2001, n. 177 recante il "Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti" (art. 4, comma 4) e poi riconfermate nel nuovo Regolamento (art. 4, comma 5), considerato che dall'attuale quadro normativo risulta l'esercizio di funzioni parallele nelle materie in questione, distribuite tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - tutela ambientale, migliore utilizzo delle risorse naturali -, il Ministero delle attività produttive – individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica - e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – opere infrastrutturali, reti idriche ed elettrodotti ad alta tensione.

Ciò appare particolarmente rilevante in sede di attuazione della legge 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. legge Galli) emergendo dubbi interpretativi circa la rispettiva competenza nella materia dei Ministeri interessati.

La Corte, sin dall'anno 2001, in sede di esame di un atto del Ministero dell'ambiente concernente le modalità di affidamento in concessione della gestione del sistema idrico integrato ai sensi dell'art. 20 comma 1 della legge n. 36 del 1994, aveva invitato l'Amministrazione a "far conoscere le proprie valutazioni in ordine al riparto di competenze tra i Ministeri citati, a seguito della riforma dell'organizzazione del Governo nella materia in argomento". Risulta, pertanto, non ancora definito l'esatto quadro delle competenze in parola.

4.3. Politiche urbane e territoriali.

Società di trasformazione urbana

Per quanto riguarda le politiche urbane e territoriali, l'art. 17, comma 5 della legge n. 127 del 1997 prevede che per la progettazione e la realizzazione di interventi particolarmente complessi di trasformazione urbana, possano essere utilizzate apposite Società di trasformazione urbana.

---

[15] Si segnala in materia la delibera della Sezione di controllo sulla gestione sulle Amministrazioni dello Stato n. 14/2003/G di approvazione della Relazione sull'indagine concernente la realizzazione e gestione delle reti di monitoraggio meteo-idropluviometrico.

Il comune individua le aree con delibera che è equiparata al piano attuativo e che costituisce dichiarazione di pubblica utilità.

Non è necessaria la partecipazione maggioritaria di capitale pubblico per la costituzione della società, mentre gli azionisti privati vengono individuati mediante il procedimento di evidenza pubblica.

La legge n. 21 del 2001 ha disposto il finanziamento, da parte del Ministero, degli studi di fattibilità, delle indagini conoscitive per la realizzazione delle ipotesi di trasformazione deliberate dal comune e degli oneri necessari alla progettazione urbanistica.

Le modalità di presentazione delle domande per accedere ai finanziamenti sono state stabilite dal DM del 6 giugno 2001 e dal relativo bando allegato.

Con DM n. 328 del 14 giugno 2002 è stata approvata la prima graduatoria delle domande avanzate da comuni e dalle città metropolitane per l'accesso al finanziamento concesso. Nel corso del 2003, con DM n. 824/SEGR. dell'8 maggio 2003 è stata approvata la seconda selezione prevista dal citato bando.

Programma di riqualificazione urbana (PRUSST)

Nell'ambito dei nuovi strumenti di intervento nelle aree urbane caratterizzate dalla loro plurifunzionalità e dalla possibilità di coesistenza di finanziamenti pubblici e privati si evidenziano i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) e rappresentano l'evoluzione di programmi di riqualificazione urbana (PRU) di cui al DM 21 dicembre 1994, poiché vengono finanziati con le risorse economiche non utilizzate per quest'ultimi.

Sono disciplinati dal DM 8 ottobre 1998, n. 1169 e riguardano i sistemi metropolitani con *deficit* infrastrutturali i cui soggetti promotori sono i comuni, i quali devono assicurare la coerenza con gli altri strumenti di pianificazione. Con DM 10 luglio 2003, n. 988 sono stati ripartiti tra i soggetti promotori i fondi previsti per l'anno 2003 pari ad 152.355.000,00.

Programma di riabilitazione urbana

Il programma, previsto nel "collegato" della finanziaria 2002 (art. 27 della legge n. 166 del 2002), è finalizzato alla qualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, attraverso opere e interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, nel rispetto della normativa di tutela storica, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali.

La procedura per lo stanziamento delle risorse finanziarie per l'attuazione di detto programma è ancora in via di perfezionamento.

Contratti di quartiere II

Con i DM 27 dicembre 2001 e DM 30 dicembre 2002 sono state individuate le risorse finanziarie e stabilite le procedure per l'attuazione di programmi innovativi in ambito urbano denominati "contratti di quartiere II".

Si tratta di un particolare tipo di recupero urbano destinato all'attuazione di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata.

Con DM n. 149 del 17 marzo 2003 si è provveduto alla ripartizione, tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, delle quote di stanziamento quindicennali stabilite dall'art. 145, comma 33 della legge n. 388 del 2000, dall'art. 3, comma 2 della legge n. 21 del 2001, ai sensi dall'art. 3 del citato DM 27 dicembre 2001.

Con successivo decreto del 21 novembre 2003 poi, sono state ripartite le risorse non utilizzate dalle regioni Toscana, Campania e Calabria ed è stato approvato il bando di gara per la realizzazione degli interventi in questione, rivolto ai soli comuni delle citate regioni.

Il DM n. 265 del 27 maggio 2003, infine, ha previsto l'utilizzazione di ribassi conseguiti nelle gare di appalto, espletate nell'ambito dei citati interventi, anche per la copertura di maggiori oneri intervenuti nell'esecuzione dei lavori ai sensi dell'art. 25, comma 1 della legge n. 109 del 1994 (varianti in corso d'opera).

URBAN Italia

Per consentire alle città che, pur avendo partecipato al bando nazionale Urban II, non hanno beneficiato delle risorse comunitarie, con la legge finanziaria 2001 sono stati messi a disposizione 103.303.848,85 di euro per il finanziamento di 20 ulteriori programmi inseriti nella precedente graduatoria generale.

I suddetti programmi sono stati approvati e finanziati con DM 7 agosto 2003 per un ammontare di risorse di 103.291.379,00.

4.4. Opere pubbliche ed edilizia demaniale.

4.4.1. Programma ordinario di edilizia penitenziaria[16].

Lo stanziamento iniziale previsto dalla legge n. 1133 del 1971) è stato più volte rimodulato dalle successive leggi finanziarie, con conseguente rallentamento nell'attuazione del programma, rimanendo ancora da realizzare numerosi interventi la cui esecuzione è diventata problematica.

Competente ad esprimere parere vincolante sul Programma, che è stato più volte variato nel corso degli anni, è il Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, organo collegiale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della giustizia.

L'ultima variante è stata approvata con decreto in data 2 ottobre 2003 del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; per effetto di tale decreto la disponibilità dei fondi stanziati con legge 28 dicembre 2001, n. 448 di cui al DM 3 giugno 2002 e dei fondi di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289 risulta di 7.844.000,00.

4.4.2. Edilizia demaniale.

Nell'anno 2003, in conformità all'art. 14 comma 11 della legge n. 109 del 1994 e del DM 21 giugno 2000, sono stati approvati i programmi per la realizzazione degli interventi su edifici demaniali e sono state assegnate ai Provveditorati alle opere pubbliche le relative risorse finanziarie.

È in fase di ultimazione il programma straordinario di costruzione delle sedi di servizio dell'Arma dei C.C. la cui realizzazione è stata a suo tempo affidata in concessione alla Società servizi tecnici.

Gli interventi non ultimati alla data di scadenza della convenzione sono stati assegnati, per il completamento, ai competenti Provveditorati, ai quali sono state trasferite le disponibilità finanziarie.

È da evidenziare la stipula di un accordo normativo[17], a seguito della domanda di arbitrato avanzata dalla concessionaria, tra l'Amministrazione dei lavori pubblici e la "Servizi tecnici" per la soluzione delle controversie concernenti la quasi totalità delle opere.

In attuazione dell'atto sopracitato sono stati adottati dall'Amministrazione numerosi decreti di approvazione di accordi bonari e transazioni stipulati tra la concessionaria e l'impresa esecutrice dei lavori, per la definizione del contenzioso insorto tra le parti.

---

[16] Si segnala che sulla materia è in corso una specifica indagine della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[17] L'accordo è stato stipulato in data 29 maggio1999.

La ripartizione tra l'Amministrazione e la concessionaria della somma dovuta all'impresa è stata effettuata applicando i criteri indicati nel predetto Accordo normativo.

Ai sensi di tale accordo sono stati quantificati altresì i maggiori oneri e corrispettivi dovuti dall'Amministrazione alla concessionaria, per il ristoro delle pretese avanzate dalla Servizi tecnici medesima.

L'attuazione dei programmi dei lavori previsti per il potenziamento dei corpi della Guardia di finanza e dei Vigili del fuoco è in fase di ultimazione e le leggi di settore non sono state più rifinanziate.

Con l'art. 30 della legge 1 agosto 2002, n. 166 è stato disposto un finanziamento di euro 30 miliardi nel triennio 2002-2004 per la realizzazione di un programma di infrastrutture e di impianti per la Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di finanza, Corpo delle capitanerie di porto, Corpo forestale dello Stato e Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, che viene predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze.

È stato, altresì, costituito il Comitato previsto dalla legge sopracitata, avente la funzione di esprimere pareri sullo schema di programma, che è presieduto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Con DM 760/ES del 7 agosto 2003 è stato definitivamente approvato il programma pluriennale degli interventi che verrà realizzato a cura dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Per quanto concerne gli interventi nelle aree depresse previste dalla legge n. 341 del 1995, n. 641 del 1996 e n. 135 del 1997 con DM 1238/ES del 18 dicembre 2003 sono state apportate modifiche alla precedente pianificazione delle opere a carico della legge n. 135 del 1997, predisposta ai sensi delle delibere CIPE 25 settembre 1997, 17 marzo 1998 e 6 giugno 1998.

4.4.3. Programma sperimentale per la riduzione del disagio abitativo.

Sono stati adottati i provvedimenti concernenti la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano delle disponibilità attribuite dalle leggi finanziarie 2002 e 2003 al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 della legge n. 431 del 1998 per gli anni relativi (DM n. 205/UR del 4 dicembre 2002; DM 1335/5 del 5 dicembre 2003).

Il programma sperimentale "alloggi per anziani del 2000" è in corso di predisposizione.

Il predetto fondo è stato istituito dall'art. 11 della legge n. 431 del 1998 con l'intento di integrare il reddito delle famiglie meno abbienti, per consentire loro di accedere alle abitazioni in affitto.

4.5. Vigilanza sull'ANAS.

Nel corso del 2002 si è completato il processo di trasformazione dell'ANAS in Società per azioni secondo il disposto di cui al d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178.

I rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAS SpA sono disciplinati dalla convezione di concessione, sottoscritta in data 19 dicembre 2002[18].

In tale atto di natura pattizia si rinviene (cfr. art. 9) la previsione dell'approvazione delle concessioni di costruzione e di esercizio delle autostrade da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; approvazione che, sino ad allora, trovava fondamento nell'art. 3 del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, relativo all'istituzione dell'Ente nazionale per le strade. A seguito della sopravvenuta normativa che ha trasformato l'ANAS in SpA, la Corte ha ritenuto[19] sussistenti i requisiti per l'assoggettamento al controllo preventivo dei decreti interministeriali di approvazione delle concessioni autostradali essendo gli stessi ascrivibili alla categoria degli "atti di programmazione comportanti spese" di cui alla lett. C) dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Quanto, poi, alla approvazione delle concessioni che la legge di riforma riserva all'ex Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro, si è rilevato che tale attività, quale espressione del potere di vigilanza demandato agli organi governativi, esalti il profilo di programmazione pluriennale della spesa a carico dello Stato, in relazione ai piani finanziari di ammortamento degli investimenti concordati con i singoli concessionari.

4.6. Opere marittime.

4.6.1. Programma triennale opere marittime.

Il programma relativo al triennio 2003-2005, adottato ai sensi dell'art. 14 della legge n. 109 del 1994 e del DM 21 giugno 2002 è stato approvato con DM 5973 del 16.10.2003.

È composto dal programma di lavori relativi al triennio 2003-2005 dell'importo di 335.012.585,12 (di cui 129.033.507,54 relativi agli interventi che costituiscono l'elenco annuale di lavori da realizzare nell'anno 2003), dall'elenco delle manutenzioni straordinarie dell'importo di 99.700.000,00, dall'elenco delle opere infrastrutturali da finanziare alle Autorità portuali dell'importo di 371.305.681,07 e dall'elenco degli accantonamenti per un ammontare di 247.639.335,67.

---

[18] Si riportano, di seguito, gli estremi dell'atto esaminato dall'ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero: DI 1030/CD (c.c. n. 44) del 31.12.02 di approvazione della concessione ANAS (art.7 comma 2 del DL n.138 convertito con modificazioni dalla legge 8.08.2002 n.178). Con tale provvedimento il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attribuisce all'ANAS, a titolo di concessione, i compiti di cui all'art. 2, comma 1, lettere da a) a g), nonché l) del d.lgs. 26.02.1994, n.143.

[19] Adunanza della Sezione del controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni dello Stato in data 20 maggio 2004. In particolare, al fine di dichiarare l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità delle convenzioni autostradali, la Corte ha ritenuto: che le stesse "possono essere qualificate come atti di programmazione integrativa della più ampia attività programmatica a livello nazionale ed europeo, anche in attuazione del nuovo Piano generale dei Trasporti e della logistica"; che "tali profili di programmazione e la correlativa approvazione mediante provvedimenti ministeriali si riscontrano anche in altri settori di intervento pubblico, per i quali sussiste l'esigenza di assicurare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'individuazione delle risorse necessarie, nonché dei tempi e dei modi di realizzazione delle opere, con valutazione del rapporto costi-benefici (cfr. deliberazione n. 3/2004 in tema di opere portuali)"; che "la direttiva 4 febbraio 2003 del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante indirizzo per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, esige la costante verifica del rispetto degli obiettivi generali delle politiche governative di sviluppo del sistema-Paese; ciò in relazione all'impatto socio-economico degli obiettivi strategici affidati a ciascuna amministrazione dello Stato".

Nell'ambito degli interventi da finanziare alle Autorità portuali sono stati compresi anche progetti provenienti dal programma di opere approvato con DM 29.10.99 finanziato con i fondi speciali disposti dalla legge 30 novembre 1998, n. 413, le cui risorse saranno utilizzate per il c.d. "decreto sicurezza" per far fronte ad esigenze internazionali di sicurezza nei porti[20].Con appositi protocolli d'intesa stipulati con le Autorità portuali si provvede a disciplinare le modalità di erogazione dei finanziamenti per la realizzazione dei singoli interventi.

4.6.2. Autostrade del mare.

Il rafforzamento dei nodi portuali, già collocato tra gli obiettivi del vecchio Piano generale dei trasporti, è stato ritenuto una importante priorità anche dal nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) che, con un'analisi di sistema della politica infrastrutturale di settore, ha evidenziato i seguenti indirizzi strategici:

- "spostare ancor di più sul Mediterraneo l'asse dei traffici marittimi intercontinentali";
- "rilanciare il trasporto di cabotaggio (traffico combinato strada-mare) dando piena attuazione ai progetti di autostrade del mare";
- "incrementare lo sviluppo del cabotaggio marittimo" destinato al traffico *ro-ro* (*roll-on/roll.off*: ossia imbarco/sbarco di veicoli a ruote);
- "emanare strategie normative volte a (...) migliorare le condizioni per realizzare infrastrutture e servizi di modo";
- "sviluppare politiche che (...) orientino la domanda verso modalità ambientalmente meno aggressive";
- "creare una forte integrazione di infrastrutture e di servizi di trasporto multimodale tra i terminali di *transhipment*".

Sorretta anche dalle indicazioni sempre più precise e dettagliate dell'Unione Europea, che sul concetto di "navigazione a corto raggio" (*short sea shipping*) ha puntato su una politica di finanziamenti in Europa un livello adeguato di "mobilità sostenibile", la politica portuale nazionale si inserisce nell'obiettivo più ampio di rafforzare il ruolo strategico dell'Italia nel Mediterraneo nella dinamica dei traffici mondiali, nonché di promuovere il trasporto marittimo quale alternativa al trasporto "sui traffici nazionali".

In questa prospettiva, il problema del cabotaggio non viene considerato soltanto come un rimedio alla congestione del traffico terrestre ed un correttivo per raggiungere la sostenibilità ambientale e di sicurezza ai fini del rispetto degli obblighi sottoscritti a Kyoto dai paesi dell'UE, ma anche come un sistema avanzato di trasferimento delle merci mediante tecniche specifiche in grado di offrire all'utenza uno *standard* di servizio in linea con la richiesta.

L'espressione "autostrade del mare" è stata utilizzata di recente per indicare più specificamente il trasporto effettuato sui percorsi, in parte "tracciati" (le tratte terrestri) e in parte "non tracciati" (le tratte marittime), in una logica di trasporto *door to door* che potrebbe consentire trasporti tra aree del nostro paese a più basso costo rispetto a quelli effettuati sulle autostrade terrestri, oggi già congestionate e vicine al punto di saturazione.

[20] Per far fronte ad esigenze internazionali di sicurezza nei porti, con DM del 25.2.2004, al fine di attivare con urgenza la realizzazione di interventi volti ad elevare il grado di sicurezza nei porti di rispettiva competenza, sono state corrisposte alle Autorità portuali, per un totale di € 130.432.289,53, le risorse della legge n. 413/98, divenute disponibili a seguito di ribassi di gara ed a causa del mancato avvio delle procedure di aggiudicazione di alcuni lavori.

Tale modalità di trasporto risponde, inoltre, alla domanda della logistica (frequenza, regolarità, affidabilità, rapidità, flessibilità e sicurezza) e va inquadrata in visione di sistema integrato da inizio a termine del viaggio; ciò significa far sì che tutte le componenti di questo servizio, e non solamente la tratta marittima, tra loro coordinate e/o integrate, devono poter generale un valore complessivo superiore alla somma di quello producibile da ogni singola componente, realizzando quindi un flusso di trasporto che si snoda senza soluzione di continuità per tutto il percorso.

Si tratta quindi di rendere economico il trasporto strada-mare.

L'art. 9 della legge 30 novembre 1998, n. 413, ha previsto un programma straordinario di investimenti a cura dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, che lo ha attuato tramite le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e di enti pubblici preposti alla gestione dei principali porti italiani, dotati di autonomia amministrativa e finanziaria, che hanno provveduto alla programmazione, progettazione e all'affidamento dei relativi lavori (stanziamento di risorse per un importo complessivo di lire 1.500 miliardi).

Successivamente, una rilevanza specifica è stata data alla tematica delle cosiddette "autostrade del mare" con la ripartizione dei rifinanziamento concessi con le leggi n. 488 del 1999, n. 388 del 2000 (finanziarie 2000 e 2001), nonché con la legge n. 166 del 2002. Per effetto di tali finanziamenti, stanziati con mutui quindicennali a carico dello Stato (nel periodo 2000-2018) l'ammontare complessivo è stato determinato in euro 3.491.928.759,90 per il riammodernamento ed il potenziamento dei porti, comprese le infrastrutture da destinare alle autostrade del mare.

Pertanto, le Autorità portuali che operano nei porti di Genova, Livorno, Napoli e Palermo nel Mar Tirreno, di Trieste, Venezia, Ravenna, Ancona, Bari e Brindisi nel Mar Adriatico e di Catania nel Mar Ionio, nonché le aziende speciali che operano nel porto di Chioggia, importante *terminal* fluvio-marittimo e di Monfalcone hanno pianificato interventi coerenti con lo sviluppo del trasporto combinato strada-mare (alternativo al "tutto strada") cui destinare una parte dei finanziamenti assegnati.

È in fase di completamento un'indagine presso la Sezione centrale per il controllo sulla gestione concernente l'attività di gestione delle predette Autorità portuali per la realizzazione delle opere anzidette, anche per l'approntamento delle strutture portuali ai fini dell'avvio delle "autostrade del mare" per il trasporto-merci combinato strada-ferrovia-mare.

4.6.3. Fondi art. 36 della legge 1 agosto 2002, n. 166 di rifinanziamento della legge n. 413 del 1998.

L'art. 36 della legge n. 166 del 2002 ha disposto il rifinanziamento della legge n. 413 del 1998 nei limiti d'impegno quindicennali di 98.000.000,00 per l'ultimazione del programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione nei porti sede di Autorità portuali, nei porti di Chioggia e Monfalcone e nel porto di Manfredonia, per il completamento del programma ambientale ai sensi della legge n. 426 del 1998.

Con DM n. 5971 del 16.10.2003 è stato approvato il riparto dei fondi disposti dalla citata legge che, al netto del contributo del 3 per cento accantonato ai sensi dell'art. 60 comma 4 della legge finanziaria, sviluppano 1.425.900.000,00 al lordo del costo del mutuo da attivare.

In ordine all'atto sopracitato, la Corte, in sede di controllo preventivo sugli atti del Ministero, ha osservato che avendo l'Amministrazione provveduto ad una mera ripartizione di fondi tra i soggetti richiedenti, ciò non risultava conforme a quanto previsto dall'art. 9, comma 1 della legge n. 413 del 1998 che prevede l'adozione di un apposito "programma" da parte del Ministro contenente la specifica individuazione delle opere da realizzare. È stato contestata, altresì, la mancanza di un apposito protocollo d'intesa con le Autorità portuali finalizzato a disciplinare le modalità di erogazione del finanziamento, in analogia a quanto operato con i fondi ordinari.

La Sezione del controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni dello Stato, con delibera n. 3 del 2004, ha ricusato il visto di legittimità.

4.7. Legge obiettivo (legge n. 443 del 2001).

4.7.1. Sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003.

Nel corso del 2003 si è avuta l'importante sentenza della Corte Costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303.

La pronuncia ha preso in esame il complesso *iter* procedimentale della legge n. 443 del 2001 per verificare se esso fosse *ex se* invasivo delle attribuzioni regionali; se, cioè, il legislatore nazionale avesse titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanti una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente.

La Corte Costituzionale ha affermato il principio che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze". Soggiunge, al riguardo, che "anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica"[21].

La pronuncia della Corte Costituzionale in parola ha chiarito, inoltre, che la disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001, come quella recata dal d.lgs. n. 190 del 2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente e che la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, che, al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Conclusivamente si può affermare che, salvo le dichiarazioni di incostituzionalità relative ad alcune specifiche disposizioni[22], l'impianto complessivo della "legge obiettivo" ha superato positivamente il vaglio di legittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute nel nuovo titolo V delle Costituzione.

---

[21] Un elemento di flessibilità è stato dalla Corte Costituzionale rinvenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

[22] E' stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge 21 dicembre 2001, n. 443;
- articolo 1, comma 3-*bis*, della medesima legge, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 1° agosto 2002, n. 166;
- articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190;
- articolo 19, comma 2, del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate;
- d.lgs. 4 settembre 2002, n. 198.

4.7.2. Profili attuativi.

Il d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, attuativo della citata normativa, nel dettare la procedura per l'approvazione di progetti preliminari e definitivi, ha stabilito che la responsabilità dell'istruttoria degli stessi e la funzione di supporto per le attività del CIPE viene affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che può in proposito, avvalersi di apposita "struttura tecnica di missione".

A tale struttura, composta da dirigenti pubblici, tecnici individuati anche dalle regioni, progettisti ed esperti, istituita con DM n. 356 del 10 febbraio 2003, sono state affidate le attività tecniche e amministrative connesse alla progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi strategici di cui trattasi.

È stata costituita, inoltre, la Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 190 del 2002, come modificato dall'art. 1 del DL 14 novembre 2003, n. 315, convertito dalla legge 16 gennaio 2004, n. 5 con il compito di istruire pareri ed effettuare verifiche e valutazioni in materia di impatto ambientale delle opere strategiche di cui trattasi.

L'individuazione dei soggetti autorizzati a contrarre mutui, delle relative modalità di erogazione delle somme dovute dagli istituti finanziari e delle quote da utilizzare per le attività di progettazione, istruttoria e monitoraggio delle opere di preminente interesse nazionale di cui alla citata delibera CIPE n. 121 del 2001 è stata effettuata con decreto n. 5279 del 20.3.2003 dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze..

L'Amministrazione può avvalersi anche della Cassa depositi e prestiti per attività di supporto tecnico-finanziario e proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri la nomina di "Commissari straordinari" cui possono essere attribuiti poteri sostitutivi nei confronti dei soggetti inadempienti, per assicurare la sollecita realizzazione delle opere.

Con diversi provvedimenti si è provveduto alla nomina di cinque commissari straordinari, per agevolare la realizzazione delle opere strategiche del programma in parola[23].

---

[23] Commissario straordinario ex d.lgs n. 190/2002 per le regioni Calabria, Basilicata, Puglia. Sicilia
Opere di competenza

Opere ferroviarie
Potenziamento ed adeguamento AV/AC Battipaglia — Reggio Calabria — Messina — Catania — Palermo
Potenziamento Taranto — Sibari — Paola — Reggio C.
Foggia — Bari — Lecce
Bari — Taranto
Messina — Palermo
Messina — Catania — Siracusa
Palermo — Agrigento

Opere autostradali e stradali
Salerno — Reggio Calabria
Taranto — Sibari — Reggio C. (adeguamento SS 106)
Messina — Palermo (A 20)
Catania — Siracusa — Gela
Altri collegamenti previsti dalla delibera CIPE n. 12 1/2001 in
Basilicata, Puglia e Sicilia

Hub portuali ed interportuali
Allacci plurimodali al sistema di Gioia Tauro
Piastre portuali di Taranto, Catania, Palermo, Messina e Trapani
Allacci plurimodali al sistema di Brindisi
Interporti di Catania e Termini Imprese

Aeroporti
Palermo e Catania

Sistemi Urbani
Bari: Nodo plurimodale centro direzionale, stazione ferroviaria,
metropolitana, linea Bari nord

Palermo: Nodo integrato e stazione ferroviaria
Catania: Nodo integrato, stazione ferroviaria Circumetnea
Messina: metropolitana

Commissario straordinario ex d.lgs. n. 190/2002 per le regioni Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia
Opere di competenza

Opere ferroviarie
AV/AC Milano — Venezia — Trieste
Venezia —Udine Tarvisio
Valico del Brennero
Collegamenti con aeroporti Veneti.
Opere autostradali e stradali
Passante di Mestre
Pedemontana Veneta
Completamento A27 — Alemagna
Completamento corridoio autostradale e valichi confinari
Opere speciali
Salvaguardia della laguna e della città di Venezia (MO.SE)
Hub portuali ed interportuali
Allacci plurimodali porto di Venezia
Allacci plurimodali porto di Trieste
Interporto di Trento
Metropolitane e sistemi urbani
Servizio ferroviario metropolitano regionale
Nodi ferroviari e stazioni di Venezia e Verona

Commissario straordinario ex d.lgs 190/2002 per la regione Sardegna
Opere di competenza

Opere autostradali e stradali
Completamento adeguamento SS131 Cagliari — Porto Torres
Completamento adeguamento SS 291 Sassari — Olmedo — aeroporto di Alghero e allacci;
Adeguamento Nuoro — Olbia —S Teresa di Gallura
Hub portuali ed interportuali
Sistema di piattaforme logistiche per lo sviluppo organico della rete di autostrade del mare
Adeguamento impianti portuali di Olbia, Golfo Aranci e Porto Torres

Commissario straordinario ex d.lgs. 190/2002 per le regioni Marche e Umbria
Opere di competenza

Opere ferroviarie
Orte — Falconara
Opere autostradali e stradali
Sistemazione del nodo di Perugia
Quadrilatero di penetrazione interna e Pedemontana (SS 76 e SS 77)
Grosseto — Fano
Ammodernamento SS 78 Vai di Fiastra
Strada delle Tre Valli Spoleto — Acquasparta
Hub portuali, aeroportuali ed interportuali
Allacci plurimodali al porto di Ancona
Allacci plurimodali interporto di Jesi
Piastre logistiche di Terni, Foligno e Città di Castello

Commissario straordinario ex d.lgs. 190/2002 per le regioni Emilia-Romagna e Toscana
Opere di competenza

Opere ferroviarie
Bologna — Verona
Parma — Suzzara — Verona
Bologna — Bari
Nodo di Bologna e Stazione
Bologna — Firenze (AV/AC)

Con DM 23 maggio 2003, n. 162 è stata poi, riorganizzata l'Unità tecnica finanza di progetto incaricata, su richiesta, di prestare collaborazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le attività di finanziamento di infrastrutture (art. 2, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 190 del 2003).

Poiché il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha anche il compito di vigilare sui progetti approvati, per evitare la possibilità di infiltrazioni di criminalità organizzata nell'esecuzione dei lavori è stato istituito il "Servizio per l'Alta sorveglianza delle grandi opere" con decreto 15 aprile 2002 pubblicato sulla G.U. n. 54 del 5.3.2004.

Infine, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, in data 14 marzo 2003, è stato istituito, presso il Ministero dell'interno, il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere con compiti di impulso e di indirizzo dei soggetti pubblici e privati che costituiscono la rete di monitoraggio relativa alle grandi opere[24].

Pontremolese e nodo di Pisa
Nodo di Firenze

Opere autostradali e stradali

Variante di Valico Bologna — Firenze
La Spezia — Parma — Verona
Nuova Romea E 55 e riqualificazione E 45
Nodo di Bologna
Campogalliano — Sassuolo
Cecina — Civitavecchia
Sistema stradale dei valichi appenninici

Metropolitane

Bologna
Modena
Ravenna — Rimini — Cattolica
Firenze
Centro Sperimentale di Osmannoro

Hub portuali ed interportuali

Adeguamenti ed allacciamenti porto di Livorno e interporto di Guastocce.

[24] Ai sensi dell'articolo 2 del citato decreto del 14 marzo 2003 (pubblicato a distanza di circa un anno nella Gazzetta Ufficiale del 5 marzo 2004) i soggetti che costituiscono la rete di monitoraggio relativa alle grandi opere sono:

a) Ministero dell'interno;
b) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
c) Ministero dell'economia e dei trasporti
d) Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici;
e) Direzione nazionale antimafia;
f) Forze di polizia;
g) Regioni, province e comuni;
h) Soggetto aggiudicatore se diverso da quelli indicati alle lettere *b)* e *g)*;
i) Concessionario e/o contraente generale;
l) Uffici territoriali del Governo;
m) Provveditorati alle opere pubbliche.

LEGGE OBIETTIVO N. 443/2001

ELENCO DEGLI INTERVENTI AMMESSI AL FINANZIAMENTO CON ONERE A CARICO DELLE RISORSE PREVISTE DALLA LEGGE N. 166/2002 ART. 13 C. 1 (cap.7060)

n° progr.	n° STM	progr. contratto	Descrizione abbreviata dell'intervento	Soggetto autorizzato a contrarre il mutuo	Delibera CIPE	Ente finanz.	Contratto o determinazione		Limite di impegno annuale (L. 166/2002 art. 13 c. 1) e relativa decorrenza originaria			Decreto di impegno		Periodo Amm.to	
							n°	del	2002	2003	2004	n°	del	dal	al
1	1	A	**Salerno Reggio Calabria 1° macro-lotto**	ANAS	96/2002 63/2003	Banca OPI	6668	24.12.03	63.621.000,00			19855	31.12.03	2003	2017
2	2	A	**G.R.A. Roma Quadrante Nord Ovest**	ANAS	107/2002 63/2003	Banca Intesa	6669	24.12.03	35.649.000,00			19854	31.12.03	2003	2017
3	3	A	**MO.S.E.**	Consorzio Venezia Nuova	109/2002 63/2003 72/2003	Dexia Crediop	17115	24.11.03	11.785.000,00			18980	11.12.03	2003	2017
4	3	B	**MO.S.E.**	Consorzio Venezia Nuova	109/2002 63/2003 72/2003	Banca OPI	17215	16.12.03	24.548.200,00			19629	23.12.03	2003	2017
5	3	C	**MO.S.E.**	Comune di Venezia	109/2002 63/2003 72/2003	Dexia Crediop	111845	29.12.03	4.565.800,00			18/IMP/BILCO2 IN CORSO DI REGISTRAZIONE	08.04.04	2004	2018
6	4	A	**Strada Fondo Valle Isclero**	Provincia di Benevento	110/2002 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4444567/00	25.11.2003		5.616.000,00		9606/STM IN CORSO DI REGISTRAZIONE	24.05.2004	2004	2018
7	5	A	**Linea Alifana - Metro Napoli**	Ferrovia Alifana B. N. S.r.l.	111/2002 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4443721/00	28.10.2003	8.180.000,00			9610/STM IN CORSO DI REGISTRAZIONE	24.05.2004	2004	2018

n° progr.	n° STM progr.	contratto	Descrizione abbreviata dell'intervento	Soggetto autorizzato a contrarre il mutuo	Delibera CIPE	Ente finanz.	Contratto o determinazione		Limite di impegno annuale (L. 166/2002 art. 13 c. 1) e relativa decorrenza originaria			Decreto di impegno		Periodo Amm.to	
							n°	del	2002	2003	2004	n°	del	dal	al
8	6	A	**Collina dei Camaldoli**	Comm. Str. Sindaco Napoli	112/2002 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4443523/00	28.10.2003		295.500,00	295.500,00	9607/STM IN CORSO DI REGISTRAZIONE	24.05.2004	2004	2018
9	7	A	**Vallone S. Rocco - Napoli**	Comm. Str. Sindaco Napoli	113/2002 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4443527/00	28.10.2003	2.817.000,00			9612/STM IN CORSO DI REGISTRAZIONE	24.05.2004	2004	2018
10	8	A	**Acquedotto Gela Aragona**	Comm.emerg. Idrica Sicilia	136/2002 63/2003				2.454.000,00	2.415.000,00					
11	9	A	**Acquedotto Favara di Burgio**	Comm.emerg. Idrica Sicilia	137/2002 63/2003				1.818.000,00	1.778.000,00					
12	10	A	**Adduttore del Sinni**	Regione Basilicata	138/2002 63/2003					909.000,00	763.000,00				
13	11	A	**Acquedotto Frida Sinni e Pertusillo**	Regione Basilicata	139/2002 63/2003					727.000,00	727.000,00				
14	12	A	**Dx Ofanto e dx Rendina in Agro di Lavello**	Consorzio Bonifica Vulture alto Bradano	140/2002 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4449997/00	25.02.2004		909.000,00	909.000,00			2005	2019
15	13	A	**Metro Napoli: Dante Centro Direzionale**	Comune di Napoli	141/2002 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4443755/00	25.11.2003	11.361.000,00			9608/STM IN CORSO DI REGISTRAZIONE	24.05.2004	2004	2018
16	14	A	**S.S. 156 dei Monti Lepini**	Regione Lazio	144/2002 63/2003					2.181.000,00	3.272.000,00				
17	15	A	**Grandi Stazioni**	Grandi Stazioni S.p.A.	10/2003 63/2003	Banca OPI	21660	15.12.2003	900.145,00			11/BILCO2 IN CORSO DI REGISTRAZIONE	22.03.2004	2004	2018

n° progr.	n° STM	progr. contratto	Descrizione abbreviata dell'intervento	Soggetto autorizzato a contrarre il mutuo	Delibera CIPE	Ente finanz.	Contratto o determinazione		Limite di impegno annuale (L. 166/2002 art. 13 c. 1) e relativa decorrenza originaria			Decreto di impegno		Periodo Amm.to	
							n°	del	2002	2003	2004	n°	del	dal	al
18	15	B	**Grandi Stazioni**	Grandi Stazioni S.p.A.	10/2003 63/2003	Banca OPI	21661	15.12.2003			22.721.713,00	12/BILCO2 IN CORSO DI REGISTRAZIONE	22.03.2004	2004	2018
19	16	A	**Accessibilità metropolitana Fiera di Milano**	Comune di Milano	22/2003 63/2003						10.023.000,00				
20	17	A	**Accessibilità stradale Fiera di Milano**	Provincia di Milano	22/2003 63/2003					5.632.000,00	10.979.000,00				
21	18	A	**Asse Autostradale Messina - Siracusa - Gela: tratto Catania Siracusa**	ANAS	55/2003 63/2003						818.000,00				
22	19	A	**Strada Tre Valli: tratto Eggi San Sabino**	Regione Umbria	56/2003 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4453302/00	28/04/2004		1.323.022,84				2005	2019
23	20	A	**Interporto di Civitavecchia**	Comune di Civitavecchia	57/2003 63/2003					1.016.000,00					

n° progr.	n° STM	progr. contratto	Descrizione abbreviata dell'intervento	Soggetto autorizzato a contrarre il mutuo	Delibera CIPE	Ente finanz.	Contratto o determinazione		Limite di impegno annuale (L. 166/2002 art. 13 c. 1) e relativa decorrenza originaria			Decreto di impegno		Periodo Amm.to	
							n°	del	2002	2003	2004	n°	del	dal	al
24	21	A	**Schema idrico Sardegna: utilizzazione dei deflussi del Flumineddu - collegamento Flumineddu - Tirso - Lavori esecuzione indagini in sito**	Consorzio Bonifica dell'Oristanese	59/2003 63/2003	Cassa Depositi Prestiti	4449316/00	31.03.2004	14.386,40			9614/STM IN CORSO DI REGISTRAZIONE	24.05.2004	2005	2019
25	22	A	**Schema idrico Sardegna sud orientale (Flumendosa - Picocca) scheda n. 39 PRGA**	Ente Autonomo Flumendosa	58/2003 63/2003				32.000,00						
26	23	A	**Schema idrico Sardegna: Tirso e Flumendosa - Campidano**	Ente Autonomo Flumendosa	60/2003 63/2003				4.601.000,00	1.497.000,00					
27	24	A	**Acquedotto molisano centrale**	Ente Risorse Idriche Molise	62/2003 63/2003				34.000,00						
28	25	A	**Acquedotto molisano destro**	Ente Risorse Idriche Molise	61/2003 63/2003				17.000,00						

n° progr.	n° STM progr.	contratto	Descrizione abbreviata dell'intervento	Soggetto autorizzato a contrarre il mutuo	Delibera CIPE	Ente finanz.	Contratto o determinazione		Limite di impegno annuale (L. 166/2002 art. 13 c. 1) e relativa decorrenza originaria			Decreto di impegno		Periodo Amm.to	
							n°	del	2002	2003	2004	n°	del	dal	al
29	26	A	**Linea C metropolitana di Roma**	Comune di Roma	65/2003					14.260.000,00	14.460.000,00				
30	28	A	**Metro leggero automatico di Bologna**	Comune di Bologna	67/2003					76.000,00	19.570.000,00				
31	32	A	**Piastra portuale di Taranto**	Autorità Portuale di Taranto	74/2003					336.000,00	1.620.000,00				
32	33	A	**Interporto di Catania**	*Interporto* di Catania S.p.A.	75/2003	Cassa Depositi Prestiti	4450222/00	25.02.2004		336.000,00	1.636.000,00			2005	2019
33	34	A	**Passante di Mestre**	ANAS - Soggetto pro-tempore: Commissario delegato per l'emergenza socio-economica-ambientale di Mestre	92/2002 63/2003 80/2003 6/2004	Infrastrutture S.p.A.				10.307.000,00					
34	35	A	**Hub interportuale di Gioia Tauro**	Autorità Portuale di Gioia Tauro	89/2003					421.000,00	702.000,00				
TOTALE RISORSE PER INTERVENTI									**172.397.531,40**	**50.034.522,84**	**88.496.213,00**				

ATTIVITA' DI ISTRUTTORIA E MONITORAGGIO:

D.I. MIT/MEF N.5279 /2003	MIT		Cassa Depositi Prestiti	4436320/00	24.06.2003		1.900.000,00		16241	21.10.2003	2003	2017

PROGETTAZIONE:

D.I. MIT/MEF N.5279 /2003						21.500.000,00	35.150.000,00					

SOMME A CARICO DELL'ART.13 C.1 DELLA LEGGE 166/2002 GIA' FINALIZZATE (A + B + C)	**193.897.531,40**	**87.084.522,84**	**88.496.213,00**

LEGGE OBIETTIVO N. 443/2001

ELENCO DEGLI INTERVENTI IN ATTESA DI DEFINIZIONE E ASSEGNAZIONE DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO

n° progr.	n° STM		Descrizione abbreviata dell'intervento	Soggetto Aggiudicatore	Delibera CIPE	Fonti di Finanziamento
1	27	X	Ponte sullo Stretto di Messina	Stretto di Messina SpA	66/2003	**40%** aumento capitale sociale - **60%** finanziamento su mercati internazionali
2	29	X	Autostrada Messina-Palermo	Anas	16/2003 23/2003 68/2003	**€ 50.000.000** a carico accantonamento di cui alla Delibera n.23/2003 (4 M es.2003, 20 M es.2004, 26 M es.2005)
3	30	X	Tratta Ferroviaria Genova Voltri/Genova Brignole	Rete Ferroviaria Italiana S.p.A (R.F.I.)	79/2003	
4	31	X	Terzo Valico dei Giovi: Linea AV/AC Milano Genova	TAV SpA - R.F.I. -	78/2003	Infrastrutture S.p.A.
5	36	X	Interporto di Battipaglia - 1° stralcio	Salerno Interporto SpA	112/2003	Varie
6	37	X	Asse ferroviario itenerario del corridoio 5 Lione-Kiev (Torino - Trieste): Linea AV/AC Milano - Verona	TAV SpA	114/2003	Legge n. 289/2002 art.75 Infrastrutture SpA
7	38	X	Nuovo collegamento ferroviario transalpino Torino-Lione	Lyon Turin Ferroviarie (LTF)	113/2003	
8	39	X	Direttrice Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti: tratto Terni - confine regionale	Anas	131/2003	Piano Straordinario ANAS 2003 al 6.11.2003
9	40	X	Nuova Linea Ferroviaria Passo Corese - Rieti	RFI SpA	124/2003	"Nuovi progetti di Legge obiettivo"
10	41	X	Asse Viario Marche - Umbria e quadrilatero di penetrazione interna		93/2002 63/2003	Solo le spese di progettazione sono a carico delle risorse stanziate dalla legge n. 166/2002

4.8. Ponte sullo Stretto di Messina.

Nell'ambito del programma delle opere di "preminente interesse nazionale" di cui alla legge n. 443 del 2001, approvato dal CIPE con delibera n. 121 del 2001, è previsto il collegamento viario ferroviario fra la Sicilia e il continente, infrastruttura denominata "Ponte sullo stretto di Messina".

L'opera era stata già dichiarata prioritaria con legge 17 dicembre 1971, n. 1158, essendo stato stabilito che alla sua realizzazione si sarebbe provveduto mediante affidamento in concessione della progettazione e costruzione, nonché dell'esercizio del solo collegamento viario, ad una società per azioni, al cui capitale sociale avrebbero partecipato direttamente o indirettamente l'IRI per il 51 per cento, l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'ANAS, le regioni Sicilia e Calabria e amministrazioni ed enti pubblici per la parte residua.

In attuazione della citata normativa la concessione veniva assentita alla Società Stretto di Messina SpA, con convenzione stipulata in data 27 dicembre 1985 tra ANAS, Ente Ferrovie dello Stato e stretto di Messina.

La legge n. 1158 del 1971 sopra citata è stata riformata e aggiornata dal d.lgs. n. 114 del 2003 che, nel confermare in capo a stretto di Messina SpA, organismo di diritto pubblico ai sensi della normativa comunitaria, la qualifica di concessionaria *ex lege* della realizzazione dell'intervento in questione, ha stabilito che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti assuma la funzione di ente concedente, subentrando ad ANAS SpA e RFI (Rete Ferroviaria Italiana SpA) nei rapporti con la concessionaria.

L'art. 7 della legge n. 1158 del 1971, modificata dal citato d.lgs. poi, prevede che i rapporti tra il Ministero e la concessionaria relativi alla costruzione del ponte in conformità alla disciplina di cui al d.lgs. n. 190 del 2003, sono disciplinati con apposita convenzione da stipulare entro 60 giorni dall'approvazione del progetto preliminare.

In esito all'approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare intervenuta con deliberazione 1 agosto 2003, nella quale, tra l'altro, risultano recepite le prescrizioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Amministrazione ha stipulato in data 30 dicembre 2003 la convenzione di concessione per la realizzazione dell'opera.

Tale convenzione è stata successivamente modificata ed integrata con l'atto aggiuntivo in data 25 febbraio 2004, approvato con DI 9 marzo 2004.

La Società stretto di Messina, tramite bando di gara, procederà all'individuazione del contraente generale, che dovrà eseguire la progettazione esecutiva e realizzare l'infrastruttura.

4.9. Sicurezza stradale. "Patente a punti".

Il DL n. 151 del 2003, convertito nella legge n. 214 del 2003, ha introdotto il meccanismo della c.d. "patente a punti". Ogni patente ha un punteggio di 20 punti che vengono scalati in misura diversa a seconda della gravità delle infrazioni commesse.

Tale sistema non si aggiunge al sistema sanzionatorio già vigente, rappresentando uno strumento finalizzato a garantire maggiore sicurezza sulle strade.

L'Italia, prima dell'introduzione della nuova misura, risultava essere il Paese con il più basso miglioramento della sicurezza stradale rispetto agli altri Paesi europei (il tasso di mortalità si era ridotto negli ultimi anni soltanto del 9 per cento, a fronte del 30 per cento dei Paesi dell'Unione). In relazione a quanto stabilito dall'UE in termini di riduzione della incidentalità, il governo italiano ha fissato tra gli obiettivi prioritari uno specifico rivolto proprio alla sicurezza stradale (riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali del 40 per cento nel prossimo decennio).

Il nuovo meccanismo, unito all'inasprimento delle sanzioni pecuniarie previste per le diverse violazioni introdotte con la recente riforma del codice della strada, ha prodotto significativi cambiamenti nei comportamenti dell'utente della strada. A distanza di pochi mesi

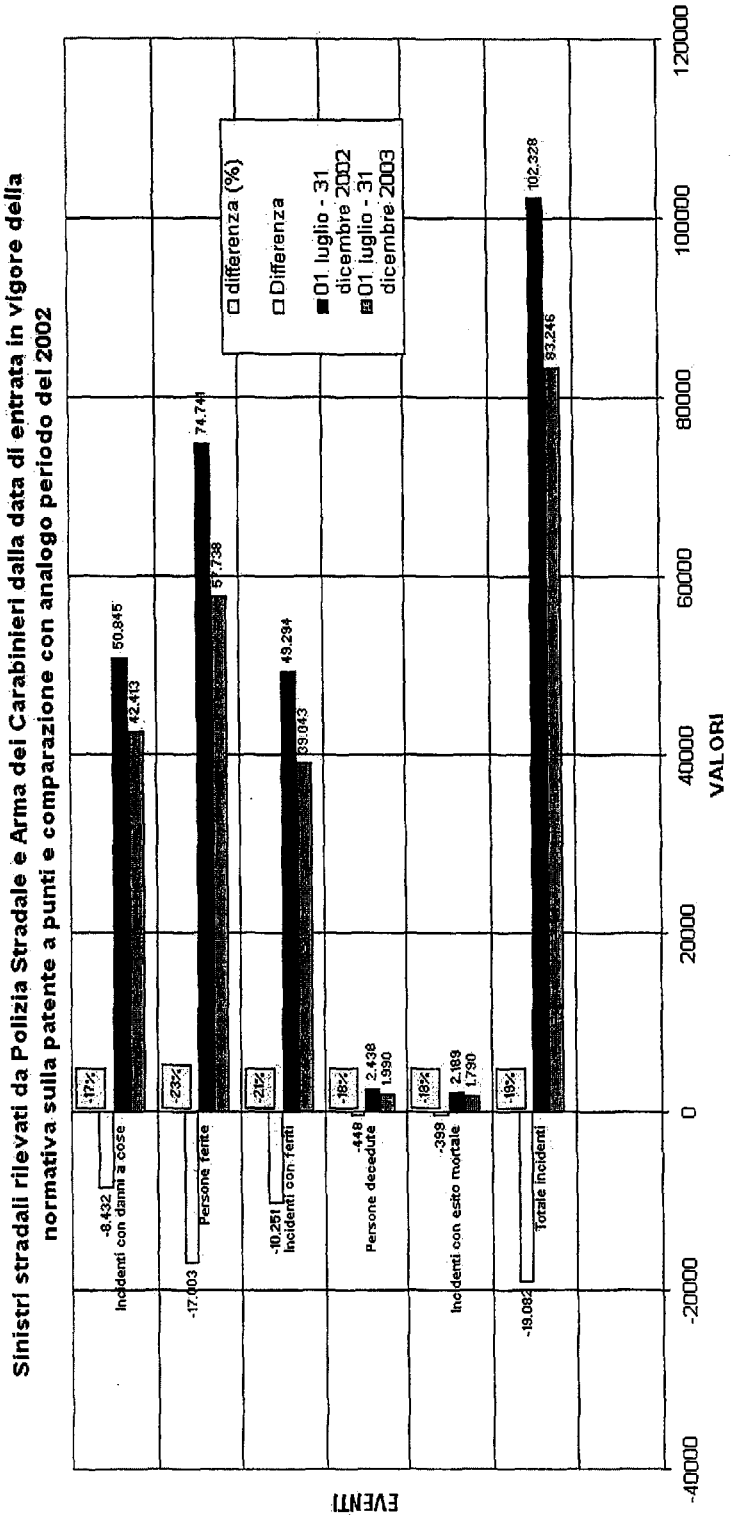
dall'adozione della patente a punti, è stato segnalato, da parte degli organi di polizia stradale, un regresso del 20/22 per cento della sinistrosità, come evidenziato nei grafici che seguono.

Sinistri stradali rilevati da Polizia Stradale e Arma dei Carabinieri dalla data di entrata in vigore della normativa sulla patente a punti e comparazione con analogo periodo del 2002

	01 luglio - 31 dicembre 2003	01 luglio - 31 dicembre 2002	Differenza	differenza (%)
Totale incidenti	83.246	102.328	-19.082	-19%
Incidenti con esito mortale	1.790	2.189	-399	-18%
Persone decedute	1.990	2.438	-448	-18%
Incidenti con feriti	39.043	49.294	-10.251	-21%
Persone ferite	57.738	74.741	-17.003	-23%
Incidenti con danni a cose	42.413	50.845	-8.432	-17%

Le innovazioni introdotte con il predetto provvedimento legislativo hanno comportato, peraltro, l'esigenza per l'Amministrazione di aggiornare le procedure informatiche. Attraverso il collegamento in tempo reale delle forze di polizia con il CED è stato possibile il tempestivo inserimento delle decurtazioni dei punteggi ai titolari di patente di guida ed il conseguente aggiornamento del punteggio nell'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida. Ogni variazione di punteggio viene comunicata con lettera in automatico al titolare della patente. E' stato, inoltre, attivato un numero di telefono (848782782) che, a tariffa urbana da tutto il territorio nazionale, digitando data di nascita e numero di patente, fornisce, attraverso un risponditore automatico, in funzione 24 ore al giorno e 7 giorni su 7, il punteggio relativo alla patente di guida[25].

[25] I costi sono stati ripartiti tra le due direzioni interessate: per quanto concerne la Direzione generale della motorizzazione civile, la quota-parte ammonta a 850.000,00, mentre la quota parte della Direzione generale per i sistemi informativi e statistica ammonta a 350.000,00.


Sinistri stradali rilevati da Polizia Stradale e Arma dei Carabinieri dalla data di entrata in vigore della normativa sulla patente a punti e comparazione con analogo periodo del 2002
differenza (%)
Differenza
01 luglio - 31 dicembre 2002
01 luglio - 31 dicembre 2003
-17%
-8.432
Incidenti con danni a cose
50.845
42.413
-23%
-17.003
Persone ferite
74.741
57.738
-21%
-10.251
Incidenti con feriti
49.294
39.043
-18%
-448
Persone decedute
2.438
1.990
-18%
-399
Incidenti con esito mortale
2.189
1.790
-19%
-19.082
Totale incidenti
102.328
83.246
-40000
-20000
0
20000
40000
60000
80000
100000
120000
VALORI
EVENTI

Sempre in materia di patente a punti, è stata data completa attuazione alla nuova disciplina codicistica mediante la stesura dei seguenti provvedimenti:

- DM 29 luglio 2003, con il quale sono stati disciplinati i criteri e le modalità per autorizzare i soggetti legittimati allo svolgimento dei corsi di recupero dei punti;
- DM 29 luglio 2003, con il quale sono stati fissati i programmi dei corsi di recupero dei punti.

Programma: "Aggiornamento del codice della strada"

In materia di conduzione dei ciclomotori, è stata assicurata completa attuazione alla nuova disciplina del codice della strada, mediante la stesura dei seguenti provvedimenti:

- DM 30 giugno 2003, con il quale sono stati fissati i programmi di esame per gli aspiranti al conseguimento del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori;
- DM 18 dicembre 2003, con il quale sono stati individuati i criteri e le modalità per l'abilitazione agli esami per il conseguimento del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori.

In materia di circolazione dei ciclomotori, è stato predisposto lo schema di decreto del Presidente della Repubblica con il quale dovranno essere introdotte le modifiche al regolamento di esecuzione e di attuazione al codice della strada conseguenti alle norme primarie, le quali hanno introdotto una particolare forma di immatricolazione e targatura per tale categoria di veicoli.

Programma: "attuazione delle procedure di semplificazione dell'azione amministrativa"

Autorizzazione alla circolazione di prova. Le norme di semplificazione contenute nel DPR 24 novembre 2001, n. 474, sono state attuate attraverso l'adozione dei decreti ministeriali in data 21 luglio e 20 novembre 2003. In tal modo, sono state poste tutte le necessarie basi normative per consentire il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni alla circolazione di prova anche per il tramite degli Studi di consulenza in collegamento telematico con il Centro elaborazione dati della Motorizzazione[26].

Sportello telematico dell'automobilista. Sulla base dei lavori condotti dal tavolo tecnico istituito tra il Dipartimento per i trasporti terrestri, ACI-PRA e le Associazioni di categoria interessate, a decorrere dal 12 maggio 2003 è stato realizzato un ulteriore passo in avanti nel ricondurre le procedura "Sportello telematico dell'automobilista" a pieno regime di contestualità. Infatti, l'utilizzo del c.d. "STA cooperante" è stato reso obbligatorio per le operazioni di reimmatricolazione dei veicoli e per i passaggi di proprietà, restando transitoriamente facoltativo per le sole operazioni di prima immatricolazione. Ciò, allo scopo di consentire un attento monitoraggio sulla concreta efficienza ed efficacia delle istruzioni applicative e delle procedure operative, dal quale poter trarre l'indicazione dei correttivi necessari per poter avviare la fase finale di realizzazione dell'intero progetto.

Il CED ha provveduto all'attivazione delle procedure informatiche per la gestione delle semplificazioni introdotte nell'immatricolazione, reimmatricolazione e passaggio di proprietà dei veicoli.

---

[26] Gli stessi Studi, inoltre, sono abilitati alla produzione, alla distribuzione delle targhe di prova, cosicché le stesse possano essere consegnate agli interessati in tempo reale, unitamente alle relative autorizzazioni. Il Centro elaborazione dati ha provveduto a realizzare le procedure informatiche per consentire il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni alla circolazione di prova per il tramite degli studi di consulenza automobilistica collegati telematicamente con il CED.

Lo studio di consulenza automobilistica può, infatti, attraverso il cosiddetto "sportello cooperante", aggiornare *on-line* i documenti di competenza del Ministero e dell'ACI e consegnarli al cittadino.

Portale dell'automobilista. Nel corso del 2003 sono stati fatti passi avanti nella realizzazione di infrastrutture e sistemi che consentiranno l'erogazione *on line*, via internet, di molti servizi ai soggetti che oggi accedono per via telematica al CED del Dipartimento trasporti terrestri (operatori professionali, autofficine autorizzate, enti locali e territoriali, forze di Polizia, associazioni di categoria delle case automobilistiche, ecc). Anche i cittadini, mediante una semplice connessione internet, inoltre, potranno fruire di informazioni e servizi oggi erogati con le metodologie tradizionali (sportello) o mediante *call-center*. Le attività realizzate sono riconducibili alle seguenti tre categorie:

1) Architettura del sistema informativo centrale;
2) Pagamenti *on-line*;
3) Definizione della tipologia dei servizi e della modalità di erogazione/fruizione[27].

4.10. Attuazione dei programmi finanziati dallo Stato nel settore delle infrastrutture per i trasporti intermodali (INTERPORTI)[28].

Il sistema interportuale è indicato fra quelli aventi maggior rilevanza per l'intermodalità in funzione del trasporto combinato.

La legge 4 agosto 1990, n. 240, al Capo 1°, prevede interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci, intendendo per interporto "un complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione".

Attraverso la realizzazione degli interporti, le varie aree territoriali del Paese dovrebbero, dunque, trovare una equilibrata integrazione con la rete complessiva dei trasporti, anche con riguardo alle interrelazioni con l'estero.

L'art. 6, comma 2, della citata legge 240 del 1990 autorizza il Ministro dei trasporti e della navigazione a concedere, in favore dei soggetti gestori degli interporti, un contributo in misura pari al 5 per cento semestrale, per la durata di 15 anni, commisurato alla spesa autorizzata per gli investimenti.

Le modalità per la concessione e l'erogazione di contributi sono state determinate con decreto del Ministro del tesoro, come disposto dal comma 3, art. 6 della medesima legge.

Oltre al finanziamento previsto dalla legge 240 del 1990, gli interporti hanno beneficiato di provvidenze disposte con le leggi di intervento nelle aree depresse, ossia la legge n. 341 del 1995, la legge n. 641 del 1996 e la legge n. 135 del 1997. Tali risorse sono affluite nel capitolo di spesa 7315 per gli esercizi finanziari 1998 e 1999 e nel capitolo 7046 per gli esercizi finanziari 2000 e 2001 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

---

[27] In merito al primo punto, nel corso del mese di giugno del 2003 è avvenuta la migrazione del sistema operativo centrale del CED, da una piattaforma HW e SW proprietaria e non allineata all'attuale livello tecnologico, ad una, completamente nuova, basata su architetture standard e scalabili.
Relativamente al secondo punto, il Ministero è in procinto di dotarsi di sistemi *on line* di tutti i pagamenti a qualsiasi titolo dovuti ai sensi del disposto dell'articolo 4, comma 171, della legge n. 350/2003. A tal fine, lo stesso articolo di legge autorizza il Ministero a stipulare una apposita convenzione con la Società Poste italiane per la costruzione dell'infrastruttura e la gestione del servizio. La convenzione è stata già perfezionata con la predetta società.
In merito al terzo punto, è stato predisposto uno studio dettagliato dei servizi erogati, con la precisa indicazione di quelli che, almeno in una prima fase di implementazione del portale, potranno trovare spazio su questo; sono state, inoltre, definite le modalità di erogazione/fruizione dei servizi da parte dell'utente.

[28] Si segnala la delibera della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, II collegio, n. 27/2003/G di approvazione della Relazione sul risultato dell'indagine concernente "Interventi per il trasporto intermodale".

Va, inoltre, osservato che l'art. 9 della legge n. 454 del 1997 ha previsto un contributo quindicennale di 10 miliardi di lire annui a decorrere dal 1997; altresì, la legge n. 413 del 1998 all'art. 9, comma 3, ha rifinanziato la citata legge n. 454 del 1997 autorizzando un ulteriore contributo quindicennale di 20 miliardi di lire annui a decorrere dall'anno 2000, nonché al comma 4 ha previsto il rifinanziamento della legge n. 240 del 1990, con un limite di impegno quindicennale di 21,8 miliardi di lire.

Al riguardo si fa presente che il 95 per cento delle risorse autorizzate dall'art. 9, comma 3, della legge n. 454 del 1997 (10 miliardi di lire per 15 anni) sono state portate in economia come disposto dalla legge n. 246 del 2002.

Si segnala, infine, che recentemente sono state ripartite proprio le risorse previste dall'art. 9, comma 3, della legge 413 del 1998 pari a 101.960.000,00 euro (= 197.422.089.200 lire) con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 4 dicembre 2002 e registrato dalla Corte. Le risorse finanziarie stanziate con le leggi di cui sopra sono state ripartite nello stato di previsione della spesa dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per gli esercizi finanziari dal 1992 al 1999 nel capitolo 7308 e nel capitolo 7045 per gli esercizi finanziari 2000 e 2001.

Nel nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica 2001, "per consentire un utilizzo più efficiente e sostenibile del trasporto merci e raggiungere una dotazione di servizi di alta qualità, si propone di privilegiare, nelle scelte di carattere finanziario, normativo, infrastrutturale e sistemico, quelle che meglio rispondono ai requisiti richiesti dalla domanda di logistica integrata". Riguardo l'intermodalità merci si intende un sistema di trasporto di un'unità di carico, con percorso effettuato su mezzi diversi (strada, ferrovia, nave, aereo); un sistema favorevole anche dal punto di vista economico, con un risparmio sui costi sia interni che esterni, grazie alla sua struttura principale che è appunto l'INTERPORTO.

Per quanto concerne gli investimenti infrastrutturali relativi all'intermodalità merci, il Piano generale dei trasporti 2001 si propone lo sviluppo di un sistema di reti fortemente interconnesso. Per conseguire tale obiettivo è stato individuato un Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) inteso ad aumentare l'efficienza complessiva dell'offerta di servizi di trasporto con miglioramento della qualità degli stessi, nonché di seguire strategie infrastrutturali di mercato, normative e organizzative con salvaguardia dell'ambiente e miglioramento della sicurezza. La funzionalità del sistema dovrà essere garantita, anche finanziariamente, dallo Stato.

Nel suindicato sistema vengono inseriti i 12 interporti attualmente in attività o in corso di realizzazione, ai quali si aggiungono gli interporti di importanza nazionale fra quelli che sono attualmente in via di definizione.

Riguardo la definizione e attuazione di interventi o di opere che richiedono, per la loro realizzazione, l'azione coordinata di regioni, province e comuni, l'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 prevede che "il presidente della Regione o il presidente della Provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro annesso adempimento".

Un intervento specifico, circa il trasporto intermodale, viene operato con la legge 5 marzo 2001 n. 57, che al comma 2 dell'art. 24 – "delega per il completamento della rete interportuale nazionale" – ha abrogato le disposizioni concernenti il piano quinquennale degli interporti, in attesa di un d.lgs. per il riordino della normativa vigente in materia di interventi a favore delle infrastrutture intermodali. Altresì, al comma 5 è prevista l'emanazione del regolamento, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b) della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel quale vengono definite le procedure di attuazione del sopracitato decreto legislativo. Successivamente l'Amministrazione, riguardo la predisposizione dello schema del decreto legislativo entro il mese di aprile 2002, aveva segnalato le difficoltà dei tempi non compatibili con la possibilità di utilizzo delle risorse finanziarie;

in conseguenza di ciò l'art. 37, comma 1, della legge 166 del 1° agosto 2002 ha previsto l'ulteriore proroga del termine per l'esercizio della delega per il completamento della rete interportuale nazionale al 31 dicembre 2002. Tuttavia, entro tale termine, il previsto decreto attuativo della delega non è stato emanato, producendo così un vero e proprio vuoto normativo in materia.

4.11. USTIF.

Le disposizioni del DM del 29 settembre 2003, n. 918 individuano le funzioni ed impianti fissi (USTIF) in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e locale, riguardanti la sicurezza ed il supporto alle attività di competenza della Direzione generale dei sistemi di trasporto ad impianti fissi.

In particolare all'art. 8 del dispositivo del presente provvedimento viene abrogato il decreto del Ministero dei trasporti 24 marzo 1987, n. 102, con il quale erano stati indicati negli Uffici speciali per i trasporti ad impianti fissi (USTIF) le unità organizzative periferiche incaricate della vigilanza sulla sicurezza dei trasporti ad impianti fissi. Si è in sostanza, ravvisata la necessità di ridefinire un nuovo assetto degli USTIF, in seguito alle innovazioni introdotte legislativamente nella ripartizione delle competenze tra Amministrazione centrale ed enti territoriali.

4.12. Navigazione e trasporto marittimo.

4.12.1. Evoluzione della normativa primaria.

Particolarmente significativa, sia per l'attualità della materia, sia per l'impatto normativo è stata la produzione legislativa in tema di sicurezza della navigazione, ove, a seguito dei sinistri delle navi ERIKA e PRESTIGE, si è intensificato l'impegno sia a livello nazionale che comunitario ed internazionale.

Le tematiche più rilevanti su cui è stata chiamata a confrontarsi l'Amministrazione controllata sono risultate:

a) l'elaborazione di un modello di valutazione delle performances dello stato di bandiera (I.M.O. Model Audit Schema);
b) la predisposizione delle norme di attuazione della direttiva 2002/59/CE sul rafforzamento delle disposizioni di controllo per gli organi incaricati di effettuare ispezioni sulla flotta;
c) la predisposizione dello strumento d'applicazione della direttiva 2001/106/CE sul controllo delle condizioni di sicurezza delle navi che approdano nei porti comunitari;
d) l'adozione delle norme di recepimento della direttiva 2002/59 del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del traffico marittimo;
e) l'elaborazione ed approvazione del regolamento della direttiva 2003/24/CE concernente specifici requisiti di stabilità per le navi RO-RO passeggeri e della direttiva 2003/25/CE recante norme sulla sicurezza delle navi passeggeri;
f) l'elaborazione ed approvazione del regolamento n. 1726 del 2003 che modifica il regolamento n. 417/2002/CE sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo;
g) l'adozione del regolamento n. 1406 del 2002 del Parlamento europeo del Consiglio, che ha istituito l'Agenzia europea e per la sicurezza marittima;
h) l'elaborazione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'eliminazione degli ostacoli tecnici al trasferimento delle navi da carico e passeggeri all'interno dell'Unione;
i) l'adozione di disposizioni in sede I.M.O. per l'istituzione di un fondo supplementare per responsabilità ed indennizzo dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi;
j) l'attuazione della direttiva n. 2002/84/CE sulla sicurezza marittima e l'inquinamento marino;
k) predisposizione in sede I.M.O. di nuove norme in materia di "security" (prevenzione di

atti terroristici) che hanno trovato attuazione in sede comunitaria attraverso l'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

In materia di cantieristica navale il Consiglio dell'UE ha adottato apposite conclusioni sulla competitività del settore.

La Commissione Europea ha altresì emanato linee-guida sugli aiuti di Stato in materia, in vista della scadenza del regolamento CE n. 1540 del 1998 alla data del 31 dicembre 2003.

Nel settore del diporto nautico, che ha assunto negli ultimi anni una spiccata rilevanza economica, perdendo la sua connotazione di attività lusoria di *elite* per divenire settore di interesse di un'utenza sempre più ampia e diversificata, ha assunto particolare rilevanza l'emanazione della legge n. 172 del 2003 che ha introdotto le seguenti novità, tra cui:

- l'abolizione della tassa di stanzionamento per tutte le unità ancora ad essa soggette;
- la semplificazione delle formalità burocratiche relative alla vita delle unità da diporto;
- l'adeguamento del sistema sanzionatorio a quello vigente per il settore automobilistico;
- una semplificazione del sistema dei controlli in mare da parte dei vari corpi dello Stato;
- la valorizzazione del "charter nautico";
- l'istituzione di uno speciale regime per i panfili adibiti ad uso commerciale;
- l'emanazione di un codice della nautica da diporto come strumento organico per lo sviluppo ed il radicale rinnovamento della normativa in materia.

4.12.2. Vigilanza sulle autorità portuali.

Nel corso del 2003 l'Amministrazione ha provveduto ad attivare la procedura necessaria per l'istituzione dell'Autorità portuale di Trapani ed ha, inoltre, disposto l'estensione territoriale dell'Autorità portuale di Civitavecchia anche al porto di Gaeta.

La legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), poi, all'art. 4, comma 65 ha previsto l'istituzione dell'Autorità portuale di Manfredonia.

Con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stati rideterminati i trattamenti economici da corrispondere ai Presidenti delle Autorità portuali ed ai componenti dei collegi dei revisori dei conti, in relazione al volume di traffico registrato in ciascun scalo.

Sono stati nominati i Presidenti delle Autorità portuali in regime di commissariamento (Cagliari, Augusta e Messina) e quelli i cui incarichi erano in scadenza (Marina di Carrara e Ravenna).

Risultano ancora commissariate le Autorità di Olbia, Ancona, Livorno, Trieste, Trapani, mentre il presidente dell'Autorità di Catania risulta in regime di *prorogatio*.

Appaiono meritevoli di segnalazione le vicende relative ai seguenti decreti ministeriali:

- DM 2 dicembre 2002, relativo al finanziamento di opere finalizzare ad elevare il livello di sicurezza nei porti sede di Autorità portuale mediante le economie derivanti dai ribassi d'asta relativi ai finanziamenti recati dal DM 27 ottobre 1999, che, in seguito alle osservazioni mosse dalla Corte, è stato definitivamente annullato dalla stessa Amministrazione col D.M. 25 febbraio 2004, registrato in data 21 aprile 2004;
- DM 5971 del 16 ottobre 2003, recante finanziamento delle opere infrastrutturali nei porti sedi di Autorità portuale mediante i fondi recati dall'art. 9 della legge n. 413 del 1998, per il quale, con delibera n. 3 del 2004 la Corte (Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato) ha ricusato il visto e la conseguente registrazione;
- Tale pronuncia ha sancito la necessità che la ripartizione delle risorse recate dalla predetta legge n. 413 del 1998 debba avvenire mediante approvazione, da parte del Ministro, di apposito programma di interventi redatto sulla base delle proposte formulate dalle Autorità portuali con i piani operativi triennali, elaborati con le procedure di cui all'art. 14 della legge quadro sui lavori pubblici (legge n. 109 del 1994);
- Decentramento delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo alle Regioni

(DPR n. 616 del 1977, legge n. 59 del 1997 e d.lgs. n. 112 del 1998).

In esito al parere emanato dal Consiglio di Stato (767/2002) in relazione alla operatività della delega in assenza della necessaria classificazione dei porti, l'Amministrazione, al fine di effettuare un aggiornamento del DPCM 21 dicembre 1995 di individuazione delle aree riservate alla competenza statale, ha provveduto alla elaborazione dei criteri da adottare per la predetta revisione.

4.12.3. Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.

In linea con le direttive ministeriali, la realizzazione, a cura della Direzione generale per i sistemi informativi e statistici, delle sedi periferiche del VTS (Vessel Traffic Service), ha comportato l'avvio delle gestione preoperativa di alcuni siti a carico del Corpo delle capitanerie di porto.

A tale onere di funzionamento, si è fatto fronte con gli ordinari stanziamenti di bilancio, rivelatisi però insufficienti.

Il Corpo ha dato seguito ai programmi di acquisizione ed ammodernamento sia della propria componente aeronavale, sia dei sistemi di comunicazione, con la pianificazione delle assegnazioni delle nuove unità navali.

Peraltro, nella gestione del Corpo delle Capitanerie di Porto risultano evidenti gli effetti conseguenti all'emanazione del decreto legge n. 194 del 2002 (convertito nella legge n. 246 del 2002) in base al quale l'E.F. 2002 è stato chiuso con tagli sulle assegnazioni dei capitoli (concernenti principalmente le spese di funzionamento) e che hanno determinato un rimbalzo nell'E.F .2003 delle spese non effettuate nell' esercizio precedente.

Considerata la natura delle attività svolte dal Corpo[29], tale riduzione degli stanziamenti ha inciso fortemente ed in modo negativo su spese incomprimibili in relazione all' operatività delle

---

[29] Dal punto di vista operativo il Corpo ha riferito per il 2003 i seguenti risultati:

- 4.678 operazioni di soccorso e assistenza condotte/coordinate;
- 4.558 missioni SAR (ricerca e soccorso) effettuate dai mezzi aeronavali;
- 16.259 persone soccorse/assistite (di cui 9.863 immigrati clandestini);
- 2.285 unità navali soccorse/assistite;
- 115.105 miglia percorse per soccorso.

In materia di applicazione e rispetto della normativa in materia di sicurezza della navigazione attività di PSC (Port State Control), nel corso dell'anno 2003 sono state effettuate 2.531 ispezioni P.S.C. su 6446 navi individuali straniere arrivate nei porti italiani, soggette a PSA. La percentuale fissata dall'obiettivo (ispezioni da effettuare pari almeno al 25 per cento delle navi straniere arrivate, come da normativa internazionale) è stata, pertanto, superata attestandosi oltre il 39 per cento (due punti percentuali in più rispetto all'anno precedente).

A seguito di tali controlli per 377 navi sono stati emessi provvedimenti di "fermo nave" e, per 28 navi, altrettanti provvedimenti di "nave bandita" ossia di nave interdetta all'attracco nei porti dei Paesi aderenti al M.O.U.. Per qual che riguarda, altresì, i controlli, le ispezioni e le visite in materia di traffico mercantile, su un totale di 48.206 navi da traffico e di linea arrivate nei porti nazionali, ne sono stati eseguiti ben 267.502 (di poco inferiore al dato del 2002 che ne registrava 267.900), con un indice di efficacia pari a 5,55.

In merito all'attività di polizia marittima, prevalentemente preventiva ma anche repressiva, nell'ambito delle competenze del Corpo, per assicurare il corretto ed ordinato svolgimento delle attività sul mare e lungo le coste, nonché per prevenire e reprimere, nell'ambito della polizia marittima ed in concorso con le forze di polizia, l'immigrazione clandestina, gli altri fenomeni criminosi ed in particolare il terrorismo, in connessione ai recenti noti eventi internazionali, le iniziative poste in essere riguardano apposite direttive emanate alla periferia concernenti l'attività di polizia marittima in mare e lungo le coste. Si è provveduto, altresì, a rinforzare la presenza di uomini del Corpo lungo la fascia costiera interessata dal fenomeno dell'immigrazione clandestina.

In merito all'attuazione dei programmi adottati, si riportano i seguenti dati che riassumono l'attività di polizia marittima svolta nel 2003:

- 15.099 missioni aeronavali (3000 in più rispetto al 2002);
- 1.235.164 km percorsi dal personale a terra (di poco inferiore all'anno precedente);
- 347.938 miglia percorse dalle unità navali;
- 587 ore di volo dedicate;
- 564.176 ispezioni, controlli e visite del personale a terra (centomila in più del 2002);

capitanerie di porto -guardia costiera- connessa con il soccorso in mare, la sicurezza della navigazione, la tutela dell' ambiente marino, la pesca marittima.

- 124.028 controlli in mare (contro i 90.100 dell'anno precedente);
- 4.745 notizie di reato inviate all'A.G.;
- 3.388 esecuzioni di sequestri.

Per quel che riguarda, in particolare, l'attività antimmigratoria l'impegno del Corpo delle Capitanerie di Porto è stato intenso sia per garantire l'appoggio alle forze di polizia, per prevenire e scongiurare l'esodo, sia soprattutto per dare soccorso e assistenza alle unità navali ed ai naufraghi coinvolti in tali eventi. Nel corso del periodo in esame sono stati intercettati, come già accennato, oltre 9.860 clandestini; le missioni aeronavali di vigilanza per flussi immigratori sono state 5.629, le ispezioni a terra 8.862.

Attività preventiva repressiva è stata svolta dai Comandi periferici delle Capitanerie di Porto per la prevenzione e la repressione degli abusi sul demanio marittimo. In particolare sono stati effettuati controlli preventivi finalizzati alla verifica del rispetto dei titoli concessori e sono state, altresì, intensificate le attività ispettive per scongiurare fenomeni di attendamenti abusivi sulle spiagge e di costruzioni abusive, ovvero di ampliamento di concessioni esistenti.

Tale attività è stata frequentemente effettuata di concerto con l'autorità giudiziaria e le forze di polizia locali, nonché le amministrazioni comunali, allo scopo di procedere alle demolizioni d'ufficio delle opere abusive. Le ispezioni e i controlli effettuati dal personale a terra sono stati 112.412 (22.000 in più rispetto al 2002), mentre le missioni effettuate per la vigilanza demaniale dalle unità aeronavali sono pari a 4.351 (circa 500 in più del 2002). A seguito di tali controlli si registrano 2.920 notizie di reato inviate all'A.G. (23454 nel 2002) e 539 sequestri eseguiti (680 nel 2002).

Per ciò che concerne la tutela dei bagnanti, l'attività di vigilanza lunga la costa è stata incrementata rispetto al precedente anno, con sopraluoghi giornalieri di personale militare sulle spiagge, con particolare riguardo a quelle incustodite e prive di attrezzature, ed ha registrato i seguenti risultati:

- 66.964 sopralluoghi del personale a terra (54.000 nel 2002);
- 30.235 controlli dei mezzi navali in merito alle ordinanze balneari (12.816 nel 2002);
- 439 bagnanti soccorsi dalle unità navali (277 nel 2002).

Nel periodo estivo, inoltre, viene annualmente svolto, con battelli minori ed automezzi di servizio, il programma "Spiagge sicure" con schieramento di pattuglie a mare e a terra, a seguito del quale, nel 2003, sono state soccorse e assistite 1.522 persone.

In merito ai controlli sull'attività diportistica, è stata privilegiata un'azione di vigilanza e prevenzione su quei comportamenti in grado di costituire pericolo per l'incolumità dei bagnanti e degli utenti del mare in genere. Le attività oggetto di maggiore sorveglianza e repressione sono quelle dei natanti e delle moto d'acqua che attraversano ad alta velocità le fasce di mare destinate alla balneazione. Le azioni di cui sopra si sono concretizzate in 38.511 (31.597 nel 2002) controlli effettuati in mare con 2.081 infrazioni rilevate (1,5 per cento in meno rispetto allo scorso anno), e 63.442 (61.736 nel 2002) controlli a terra con appena 983 infrazioni rilevate (ben l'11,5 per cento in meno rispetto al 2002). Un maggior numero di controlli preventivi hanno favorito un significante calo delle infrazioni.

Per quanto riguarda gli interventi di vigilanza e controllo sull'attività di pesca, ne sono stati effettuati, sia in mare che a terra, complessivamente 95.388.

Nel complesso, l'attività, che ha confermato i risultati dell'anno precedente, si può così sintetizzare:

- 13.089 missioni dei mezzi aeronavali;
- 533 notizie di reato;
- 3.145 illeciti amministrativi;
- 1.717 attrezzi da pesca sequestrati;
- 138.577 chilogrammi di prodotti ittici sequestrati.

In merito alla fase pertinente la tutela dell'ambiente e la difesa del patrimonio archeologico sommerso, l'attività si è concretizzata, a livello periferico, in un'intensificazione dei controlli lungo la fascia costiera e sulle aree protette, con interventi (preventivi e repressivi) di uomini e mezzi del Corpo più costanti e frequenti. Le unità aeronavali hanno effettuato 6.817 missioni per vigilanza ecologica marittima (4.924 nel 2002), 9.043 missioni antinquinamento (8.576 nel 2002), 4.872 missioni per monitoraggio acqua (3.910 nel 2002), 3.092 missioni per vigilanza archeologica (2.924 nel 2002) e 4.745 per vigilanza sulle riserve marine (2.785 nel 2002) con un numero di controlli complessivamente pari a 29.589 (+69 per cento rispetto al 2002); le ispezioni ed i controlli effettuati dal personale a terra risultano pari a 85.627 (+38 per cento rispetto al 2002).

In totale a fronte dei previsti 61.243 interventi di vigilanza e controllo (anche per disinquinamento), ne sono stati realizzati oltre 164.000. A seguito di tale attività si sono registrati 108 casi di grave/medio inquinamento segnalati alle competenti autorità (11 per cento in meno del 2002) e 550 piccoli inquinamenti riscontrati (10 per cento in più del 2002).

4.13. Contributi nel settore ferroviario.

Il Ministero intrattiene rapporti con R.F.I. (atto di concessione e contratto di programma) e con Trenitalia (licenza, contratto di servizio), entrambe Società del Gruppo FS.

I finanziamenti a carico dello Stato a favore di F.S. SpA (holding) e Società collegate, per quanto riguarda gli investimenti previsti nel contratto di programma e gli oneri di servizio pubblico di cui ai contratti di programma e di servizio, fanno carico a capitoli di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli oneri di servizio pubblico si ritiene debbano essere individuati come "partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi".

Anno 2003

in milioni di euro

	R.F.I.	Trenitalia
Contributi in conto esercizio	334 (1)	-----
Oneri di servizio pubblico (in conto esercizio)	48 (1)	1.130 (3)
Finanziamento investimenti (aumento di capitale sociale)	4.017 (2)	-----

1. U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1541 – 48 M€ per obblighi di collegamento ferroviario via mare delle isole maggiori
2. U.P.B. 3.2.3.15, cap. 7122 e 7123
3. U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1539, 1540, 1542, 1543.

La cifra totale esposta comprende anche l'importo di circa 768 M€ previsto per gli obblighi di servizio effettuati da Trenitalia a fronte di contratti di servizio stipulati con le Regioni a statuto ordinario per servizi di trasporto ferroviario regionale.

4.14. Trasporto aereo.

In relazione al dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo vanno evidenziati i provvedimenti inerenti all'assegnazione in uso gratuito all'ENAC dei beni del demanio aeroportuale – ramo trasporti – aviazione civile.

L'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 250 del 1997 stabilisce che "con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, vengono assegnati all'ENAC, in uso gratuito, i beni del demanio aeroportuale per il successivo affidamento dei beni medesimi, secondo i criteri previsti e disciplinati dal regolamento di cui all'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Per l'utilizzo degli aeroporti militari aperti al traffico civile, il decreto è adottato di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze e della difesa".

Con riguardo al settore della sicurezza aerea, si segnala il "Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile" inteso a garantire l'applicazione delle norme comuni, al fine di prevenire atti di interferenza illecita nell'aviazione civile.

Va, altresì, evidenziato il provvedimento concernente la "liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio", considerata la necessità di adeguare i contenuti della precedente normativa alle nuove esigenze in tema di sicurezza delle operazioni e al fine di introdurre una più organica disciplina sulla sicurezza delle aviosuperfici e sulle relative modalità di attuazione.

Riguardo il settore "sicurezza aerea" si segnalano due provvedimenti pervenuti al controllo di legittimità della Corte:

- Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile

- Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio.

In relazione al primo atto si fa presente che l'art. 5 del Regolamento CE n. 2320/2002 prevede l'adozione da parte di ogni Stato membro di un Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, inteso a garantire l'applicazione delle norme comuni, al fine di prevenire atti di interferenza illecita nell'aviazione civile.

Tale programma, già elaborato dal CIS, ora denominato CISA, ha subito nel tempo diversi aggiornamenti al fine di elevare il livello di protezione, fino all'ultimo aggiornamento sviluppato dal suddetto CISA in data 16 maggio 2003 con il quale sono state recepite le norme comuni per la sicurezza aerea, introdotte dal già citato Regolamento CE n. 2320/02.

L'obiettivo principale del programma in questione è di assicurare in un quadro di cooperazione internazionale l'incolumità dei passeggeri, degli equipaggi, degli operatori aeroportuali, del pubblico e delle infrastrutture aeroportuali, nonché la regolarità e l'efficienza dell'aviazione civile nei confronti degli atti d'interferenza illecita.

Occorre, infine, evidenziare che il provvedimento in questione è stato ritirato dall'Amministrazione per integrazione istruttoria.

Per ciò che concerne il decreto relativo alla liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio si osserva che, in attuazione della legge 2.4.1968, n. 518, con il DM 10 marzo 1988 sono state fissate le modalità relative alla classificazione delle superfici delle aree di atterraggio, le loro caratteristiche, nonché i requisiti per l'abilitazione dei piloti all'uso delle stesse. Considerata la necessità di adeguare i contenuti normativi del suindicato decreto ministeriale alle nuove esigenze in tema di sicurezza delle operazioni e protezione da atti illeciti e di introdurre una più organica disciplina sulla sicurezza delle aviosuperfici e sulle relative modalità di attuazione, è stato trasmesso il provvedimento in questione, adottato a parziale modifica del citato DM.

Il contratto di servizio, 2001-2003 tra l'Amministrazione e l'ENAV SpA è regolamentato dall'art. 9 della legge 21 dicembre 1996, n. 665.

Il contratto di servizio in parola, stipulato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della difesa e con l'ENAV nella persona dell'Amministratore unico, regola le prestazioni e definisce i servizi di rilevanza sociale che la Società è tenuta ad erogare in condizioni di non renumerazione diretta dei costi e ne stabilisce i corrispettivi economici e le modalità di erogazione; definisce, altresì, gli standard di sicurezza e qualità dei servizi erogati anche in base alla normativa comunitaria; definisce infine le sanzioni per i casi di inadempienza. Esso ha durata dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2003.

5. Auditing finanziario-contabile.

5.1. Analisi finanziaria.

5.1.1. Dati complessivi.

Il rendiconto 2003 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti espone i seguenti dati di competenza :

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 8.083 milioni di euro (10.287 milioni nel 2002), con un decremento, rispetto all'anno precedente, del 21,4 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 9.419 milioni diminuendo del 29 per cento rispetto al 2002;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 8.126,3 (10.671 nel 2002), con una riduzione del 23,8 per cento;
- i residui di stanziamento sono diminuiti del 58,5 per cento passando dai 1.336,2 milioni del 2002 ai 554 del 2003. Di questi, 434,6 provengono dalla competenza (525,3 nel 2002); le economie di competenza sono anch'esse diminuite passando da 1.206,3 milioni del 2002 a 748,9 milioni del 2003;

- la massa spendibile è risultata pari a 16.912 milioni (30.141,3 nel 2002) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 9.519 milioni.
- i pagamenti totali diminuiscono del 27,7 per cento, passando dai 9.753,2 milioni del 2002 a 7.042,2 nel 2003;
- i residui finali totali di lettera (C) decrescono di oltre il 50 per cento, raggiungendo gli 8.396,7 milioni.

5.1.2. La classificazione economica semplificata.

Le spese di funzionamento registrano nel 2003, stanziamenti definitivi di competenza per 1.083,4 milioni di euro (+8,3 per cento), gli impegni effettivi in conto competenza ammontano a 986,4 milioni di euro (+25,6 per cento), i pagamenti totali a 973,9 milioni di euro (+4,4 per cento); per le spese di personale, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 720,3 milioni di euro in aumento rispetto all'esercizio precedente di 93,7 milioni di euro.

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 2.084,5 milioni di euro (+1,8 per cento), impegni effettivi per 1.841,2 milioni di euro (+8,3 per cento) e pagamenti totali per 1.780,1 milioni di euro (-7,5 per cento).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 4.552,8 milioni di euro (-36,2 per cento), impegni effettivi per 3.892,4 milioni di euro (-35,7 per cento), pagamenti totali per 4.225,1 milioni di euro (-38,6 per cento.).

Per completezza , si registra anche il dato dei trasferimenti che, complessivamente (titolo I e titolo II), si attesta sull'importo di 5.882 milioni di euro per stanziamenti definitivi di competenza, che rappresenta il 72,7 per cento degli stanziamenti di bilancio del Ministero, con un decremento percentuale rispetto all'esercizio precedente (-29,03).

5.1.3. La classificazione per Centri di Responsabilità.

La classificazione della spesa articolata per i sette centri di responsabilità mostra che il 34,6 per cento dello stanziamento (8.082,6 milioni di euro) è stato gestito dal centro di responsabilità trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici seguito da navigazione e trasporto marittimo e aereo (1.855,6 milioni di euro) e dalle opere pubbliche ed edilizie (1.772,5 milioni di euro)

Le disponibilità finanziarie sono in aumento per il gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+60,3), per i trasporti terrestri e i sistemi informativi e statistici (+4,1 per cento) e per le capitanerie di porto (+13,3 per cento); notevole è stato l'incremento per il consiglio superiore dei lavori pubblici che è passato, in termini assoluti, da 1,7 milioni di euro agli oltre 6 milioni di euro.

Sono invece in diminuzione le disponibilità finanziarie concernenti i centri di responsabilità denominati:coordinamento dello sviluppo del territorio, politiche del personale e affari generali (-2,2 per cento), e navigazione e trasporto marittimo ed aereo (-3,7 per cento).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è pari all'86,3 per cento si pone sotto la media solo il consiglio superiore dei lavori pubblici mentre è aumentata la capacità di impegno di tutti gli altri centri di responsabilità rispetto ai dati dello scorso anno.

Le opere pubbliche ed edilizia è il centro di responsabilità con un più alto accumulo di residui di stanziamento.

Le economie più consistenti si ritrovano nel centro di responsabilità dei trasporti terrestri (746,4 milioni di euro) ed in quello delle opere pubbliche (318 milioni di euro).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile) – tenuto conto che il dato medio è pari al 41,6 per cento - si pongono sotto la media il Gabinetto (5,8 per cento), le Opere pubbliche (26,5 per cento) e il Consiglio superiore dei lavori pubblici (35 per cento).

L'indicatore di presunta liquidità (rapporto autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 56,3 per cento per l'intero Ministero. Si discostano da tale media soltanto le opere pubbliche ed edilizia (44 per cento), si avvicinano i trasporti terrestri (54,5 per cento) mentre nei rimanenti centri di responsabilità detto indicatore è superiore alla media e raggiunge con il gabinetto il 98,5 per cento.

5.2. Analisi contabile.

5.2.1. Pagamento di spese pregresse con fondi assegnati in conto competenza.

Nel dicembre 2003 la Procura Generale presso questa Corte ha richiesto elementi di informazione in ordine all'anomala procedura - posta in essere negli ultimi due anni dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche - per il pagamento di spese imputabili a gestioni pregresse in conto competenza.

La Direzione generale per le politiche del personale e gli affari generali[30] ha, in via preliminare, precisato che il metodo seguito ha avuto principale riguardo al soddisfacimento delle spese per il funzionamento degli uffici relative ad obbligazioni giuridicamente perfezionatesi. Pur nella consapevolezza dell'anormalità della procedura seguita, l'Amministrazione ha fatto presente che l'andamento degli stanziamenti di bilancio destinati al funzionamento degli uffici ha subito dal 1998 in poi una progressiva riduzione, da imputare al condivisibile e generale obiettivo di contenimento della spesa pubblica. Alla realizzazione dell'obiettivo in questione, secondo l'Amministrazione, non avrebbe concorso una corrispondente riduzione del fabbisogno di spesa degli Uffici.

Al riguardo ha osservato il Ministero che tale riduzione sarebbe potuta scaturire o da un generale trasferimento delle competenze con conseguente ridimensionamento delle necessità di funzionamento per riduzione delle risorse umane e materiali; ovvero, da vicende di carattere istituzionale tali da limitare la portata delle funzioni demandate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Amministrazione ha evidenziato che al trasferimento di funzioni realizzato in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 è conseguito un corrispondente trasferimento verso gli enti locali interessati anche delle risorse finanziarie relative alle spese di funzionamento, talché la riduzione degli stanziamenti ha comunque inciso in modo reale sul fabbisogno dei Provveditorati, pur al netto dei trasferimenti effettuati.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'Amministrazione ha segnalato che l'attuazione della riforma dell'organizzazione del Governo, a decorrere dal giugno 2001, ha determinato un notevole incremento delle attività del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[31][32]

---

[30] Tale direzione opera nell'ambito del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio per le politiche del personale e gli affari generali.

[31] Si debbono considerare, secondo l'Amministrazione e in via esemplificativa, le funzioni connesse all'attuazione del Piano per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e, nel settore trasporti, le attività derivanti dal nuovo codice della strada.

[32] Si riportano, di seguito, i dati relativi allo stanziamento di bilancio in termini di competenza a valere sull'attuale capitolo 1238 dello stato di previsione della spesa del Ministero, destinato alle spese di funzionamento degli uffici decentrati e periferici; da tali dati risulta che lo stanziamento in questione ha subito un decremento pari ad oltre il 45 per cento delle risorse iniziali.

Esercizio	Capitolo	Stanziamento in €
1999	1128	5.328.285,83
2000	1586	4.648.112,09
2001	1586	3.084.982,98
2002	1238	2.579.815,00
2003	1238	2.430.000,00
2004	1238	2.430.000,00

mentre avrebbero subito un decremento le assegnazioni disposte a favore degli uffici territoriali[33] [34].

La situazione ha subito, poi, un'ulteriore evoluzione in termini negativi per effetto delle disposizioni recate dall'applicazione del DL 6 settembre 2002, n. 194, convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246 (c.d. taglia-spese), che ha operato anche sul capitolo in questione, una decurtazione, in termini di competenza, corrispondente a circa il 10 per cento dello stanziamento iniziale. Peraltro, com'è noto, tale decurtazione è intervenuta in prossimità della conclusione dell'esercizio finanziario ed ha, pertanto, inciso sulle obbligazioni giuridicamente perfezionate con relativo aggravamento della situazione debitoria contabile.

Le illustrate difficoltà operative in cui si sono trovati ad operare gli uffici decentrati e periferici, che hanno determinato l'anomala procedura di imputazione al conto della competenza di spese per le quali le obbligazioni si erano giuridicamente perfezionate in esercizi finanziari pregressi, hanno formato oggetto di numerose sollecitazioni che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha rivolto al Ministero dell'economia e delle finanze affinché si valutasse la possibilità di procedere ad assegnazioni integrative. Tal richieste, tuttavia, non hanno trovato accoglimento.

L'Amministrazione, infine, ha segnalato che debbono essere prese in attenta considerazione le conseguenze derivanti dall'applicazione del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che ha introdotto l'obbligo di corresponsione degli interessi moratori a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Sembra, perciò, possibile sostenere che l'andamento della spesa del Ministero, in relazione al funzionamento degli uffici, è stato sottoposto ad un processo involutivo per effetto del quale a fronte di fabbisogni sostanzialmente invariati sono state ridotte le fonti di finanziamento.

In tale quadro, l'Amministrazione, per onorare gli impegni assunti per garantire il funzionamento, si trova nella situazione di dover scegliere tra la deroga ai principi che sorreggono la gestione del bilancio dello Stato (ed in particolare l'annualità) ed il mantenimento di situazioni di esposizione debitoria che provocano danni all'erario per la produzione di interessi e sofferenza economica ai fornitori per la mancata o ritardata corresponsione dei pagamenti[35].

In conclusione la Corte ritiene che la segnalata problematica meriti una particolare attenzione non solo in sede di previsione degli stanziamenti iniziali di bilanci e di successive variazioni per la corretta definizione dei fabbisogni in relazione alle effettive necessità di

---

[33] Le assegnazioni agli uffici periferici hanno subito anch'esse una riduzione, ma non in termini proporzionali alla diminuzione dello stanziamento di bilancio, come si evince dai dati relativi al fabbisogno desumibile dalle richieste degli uffici e a quelli relativi alle assegnazioni effettuate in termini di competenza di seguito riportati nella tabella

Esercizio	Fabbisogno di spesa in €	Assegnazione in €	Differenza
1998	6.966.022	4.999.158	-1.966.864
1999	8.292.846	4.795.613	-3.497.233
2000	7.485.891	3.958.100	-3.527.791
2001	6.869.811	3.555.752	-3.314.259
2002	6.889.985	2.749.466	-4.140.519
2003 fabbisogno integrativo spese inevase 2002	2.963.529	2.283.900	-679.629
2003	5.333.529	899.040	-4.434.489

[34] Le assegnazioni di importo maggiore rispetto allo stanziamento di bilancio sono dovute a variazioni compensative con altri capitoli di spesa all'uopo individuati e dal fondo per i consumi intermedi.

[35] Peraltro, l'anomala pratica cui si fa riferimento non può essere assimilata al riconoscimento di debito. In effetti, tale procedura si riferisce a fattispecie caratterizzate dall'assenza del titolo giuridico contrattuale e tale evenienza non sembra riscontrabile nel caso di specie che, al contrario, si riferisce ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

gestione, ma anche in sede di controllo da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato (centrali, periferici e ispettivi) affinché sia assicurato il rispetto del citato principio dell'annualità del bilancio.

5.2.2. Elementi forniti dall'UCB.

Anche ai fini della stesura della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2003, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno chiesto all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti elementi utili di valutazione su taluni aspetti relativi ad alcune problematiche relative sia alla formulazione delle previsioni di bilancio, sia alla gestione dello stesso.

Il predetto Ufficio centrale del bilancio ha fornito[36] i seguenti elementi di risposta.

Con riferimento all'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio finanziario, l'UCB segnala che tale fenomeno, ricorrente per tutte le amministrazioni dello Stato, assume particolare rilevanza per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in considerazione della complessa attività connessa alle procedure di impegno delle spese di investimento. I tempi tecnici occorrenti per la fase progettuale delle opere pubbliche da attuare e quella dell'affidamento della loro realizzazione con le previste procedure concorsuali, determinano, ad avviso dell'UCB, i presupposti per l'impegno giuridico della spesa occorrente allo scadere del tempo limite per la conservazione dei fondi in bilancio.

Analogamente la concessione di contributi a terzi beneficiari, pubblici o privati, secondo quanto riferisce l'UCB, spesso è condizionata da adempimenti diversi o da intese con gli interessati, che possono determinare anch'essi l'impegno di spesa a limite del tempo concesso dalle norme di contabilità generale dello Stato. Tale fenomeno si è accentuato recentemente anche per l'utilizzo delle risorse provenienti dalla legge di assestamento di bilancio (approvata spesso a fine esercizio), e dai provvedimenti amministrativi di variazioni di bilancio, di riassegnazione di entrate ai competenti capitoli di spesa, e di reiscrizione dei residui passivi perenti (spesso adottati a fine esercizio)[37].

---

[36] Con nota 7/Segr. del 24 maggio 2004.

[37] I capitoli del bilancio del MIT che nell' esercizio 2003 sono risultati particolarmente oggetto del fenomeno sopra descritto sono:

a) capitoli di spese di investimento	
cap 7060 - Fondo per la progettaz. e la realizz. delle opere strategiche (legge obiettivo)	123.818.200,00
cap. 7186 - Annualità quindicennali per interv. Patriarcato di Venezia (Salvag. Venezia)	2.116.000,00
cap.7195 - Annualità quindicennali per interv. Fondazione G.Cini (Salvag. Venezia)	5.971.560,00
cap.7218 - Finanz. attività di assist. tecnica e supporto ai fini della progettazione ed acceleraz. interv. per le aree depresse territorio nazionale.	5.971.259,99
cap. 7354 - Annualità quindicennali per la realizz. Programma infrastrutture Polizia di Stato, Arnia C.C. e Corpo Guardia di Finanza, Corpo cap.porto, Corpo forestale e Corpo naz. Vigili del fuoco.	6.116.424,88
cap 7401- Contr. 35ali per Provincie, Comuni terremotati di Sicilia e Calabria, Cosenza, ecc	1.291.142,54
cap. 7416 - Contributi per prosecuz. interv. ricostruzione edilizia abitativa ai Comuni zone terremotati, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria.	41.316.551,94
cap.7436 - Contributi in conto capitale a favore IACP per realizzazione programma edilizia sovvenz. per particolari categ. sociali svantaggiate	36.123.027,49
cap.7437 - Contributi statali sui mutui coop. e consorzi e IACP per realizzo programma carattere nazionale edlizia sperim. agevolata	41.317.000,00

La problematica relativa alla formazione di economie discende, ad avviso dell'UCB, dalle stesse ragioni rappresentate per l'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell' esercizio. L'assegnazione di risorse finanziarie a limite di chiusura dell' esercizio con provvedimenti legislativi (legge assestamento di bilancio) o provvedimenti amministrativi (variazioni di bilancio o riassegnazioni di entrate), infatti, spesso determina economie per la mancanza dei tempi tecnici necessari per l'assunzione delle obbligazioni giuridiche e dei conseguenti impegni di spesa. La problematica, peraltro, risulta più evidente a seguito dell'introduzione della legge n. 246 del 2002 che ha sancito l'irricevibilità dei provvedimenti di impegni di spesa da parte degli U.C.B. dopo il 31 dicembre[38].

---

in locazione a canone concertato.
cap. 7445 - Spese per finanziamenti progr. finalizzato a incrementare infastr. quartieri degradati comuni a forte disagio abitativo. 37.184.896,95
cap. 7511 - Contr. oneri interv. infrastrutturali per riqualif. urbana e rete mobilità Comune Milano 24.000.000,00
cap.7619 – Contr. per costruz. e complesso Chiese Parrocchiali ecc 8.690.585,51
cap.7657 -Fondo per attuazione del programma interv. per Roma Capitale 176.917.247,56
cap. 7658 - Fondo per attuazione piano interventi città di Roma e località Prov. Roma e Reg. Lazio interessate al Giubileo 23.923.565,80
cap. 7680 - Fondo attuazione piano interventi percorsi giubilari fuori dal Lazio 7.683.738,18
cap.7807 Contr. per costruzione, trasformazione e grandi riparaz. navali 10.600.373,55
cap. 7841 - Costruz. opere nei porti di I e II categoria 44.255.569,18
cap.8123 - Potenz. Linee ferroviarie aree depresse 65.792.496,12
cap. 8139 -Interporti aree depresse 7.746.853,49
cap.8166 - Trasporti rapidi di massa nelle aree depresse 116.045.282,95
b) Capitoli relativi alla concessione di contributi:
cap. 1690 - Fondo sostegno accesso abitazione in locazione 246.496.000,00
cap.1731 – Contr. per acquisto o costruz di abitaz. per i meno abbienti 26.577.388,48
cap. 2057 -Contr. imprese amatoriali 16.991.000,00
c) Capitoli interessati da variazioni di bilancio e riassegnazioni di entrate
cap. 2312 ~ Schedari motorizzazione civile (riass.entrate) 4.139.770,09
cap. 2343 - Fornitura gratuita patenti di guida (riass. entrate) 1.569.150,00
cap. 2344 - Prove autoveicoli (riass. entrate) 1.747.995,00
cap.2352 - Funzionamento comitato centrale e comitati prov. Albo autotrasportatori (riass. entrate) 2.207.280,00
cap. 2553 - Validità patenti di guida (riass. entrate) 1.613.000,00
cap.2717 - Manutenzione ed esercizio mezzi nautici (variaz. bilancio) 6.519.309,82

[38] I capitoli maggiormente interessati alla cennata problematica nel corso della gestione 2003 sono i seguenti:

	STANZIAMENTO	ECONOMIE	PERCENTUALE
cap.1959	1.785.567,00	1.186.395,00	65%
cap. 1974	5.164.600,00	4.131.680,00	80%
cap. 2053	27.372.216,00	27.227.823,00	99%
cap. 2054	159.541.283,00	65.921.385,00	40%
cap. 2055	18.824.854,00	5.933.892,00	30%
cap 2056	8.779.767,00	8.779.767,00	100%
cap. 2343	12.602.011,00	4.048.267,00	30%
cap. 2344	15.092.520,00	2.919.698,00	20%
cap. 2351	14.205.399,00	14.192.578,00	99%
cap. 2352	7.073.892,00	1.852.190,00	20%
cap. 2411	17.956.334,00	6.803.724,00	45%
cap. 2413	3.606.935,00	3.606.935,00	100%
cap.2449	81.629.037,00	77.078.035,00	95%
cap. 2500	18.710.000,00	18.710.000,00	100%

Le eccedenze di spesa rilevate alla chiusura dell' esercizio 2003, come peraltro già accertato negli esercizi pregressi, derivano essenzialmente dallo scarico dei ruoli di spesa fissa e spesso dalla constatazione dell' errata imputazione degli stessi ai capitoli di bilancio specifici o dalla amministrazione competente per materia[39].

L'accertamento di economie sui residui propri può dirsi fisiologico per tutti i capitoli di finanziamento di opere pubbliche il cui impegno di spesa fa riferimento al quadro economico definito dopo la procedura concorsuale.

Infatti, a chiusura dei lavori, possono determinarsi economie derivanti dal mancato utilizzo dei fondi a disposizione per spese impreviste o spese generali.

Talvolta l'economia di spesa sui residui propri risulta eccezionale laddove fatti imprevedibili impediscono l'attività derivante dalla realizzazione delle opere pubbliche, ovvero vengono invalidate le procedure di assegnazione di contributi a soggetti terzi per inadempienze degli stessi.

cap. 7159	33.569.698,00	20.658.726,00	70%
cap. 7821	11.864.569,00	4.132.148,00	30%
cap.7823	6.500.000,00	6.500.000,00	100%
cap.7849	171.539.180,00	36.505.864,00	22%
cap.8066	1.539.248,00	1.439.248,00	90%
cap.8163	332.219.127,00	61.348.167,00	20%
cap.8169	1.000.000,00	1.000.000,00	100%
cap.8179	9.750.000,00	9.750.000,00	100%
cap.8180	20.000.000,00	20.000.000,00	100%.

[39] I Capitoli interessati sono:

Per eccedenza di pagato su competenza:

cap. 1707	5.698,46
cap. 1709	89.603,79
cap. 1711	182.757,44
cap 1883	313.651,69
cap. 1898	464.348,70
cap. 2646	49.464,13
cap. 8188	579.197,26
cap.8349	5.979.523,67

Per eccedenza di pagato su residui:

cap. 1186	1.550.601,52
cap. 1702	31.805,53
cap.1718	5.060,10
cap.1898	587.802,11
cap. 1899	324.565,76
cap.2287	4.897.338,23
cap.2602	638.523,44
cap. 2646	1.830,40
cap. 7524	9.520,72
cap.7809	32.556,96.

Ministero delle comunicazioni

Considerazioni di sintesi.
1. Il quadro programmatico generale 2003/2004.
2. Evoluzione del quadro normativo.
3. I risultati della gestione svolta dai Centri di Responsabilità.
4. L'organizzazione.
5. *Auditing* finanziario-contabile ed analisi del bilancio ministeriale.

Considerazioni di sintesi.

Nel corso dell'anno 2003 si sono verificate importanti circostanze nel processo di riforma dei settori di competenza del Ministero (servizi di telecomunicazioni, servizi radiotelevisivi e servizi postali), nel cui ambito si colloca il messaggio del 15 dicembre 2003 rivolto alle Camere dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 della Costituzione in sede di promulgazione del testo di legge approvato in via definitiva dal Senato in data 2 dicembre 2003, recante "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai-Radiotelevisione italiana SpA"; dopo il conseguente riesame da parte del Parlamento e la successiva promulgazione, il predetto testo è divenuto la legge n. 112 del 3 maggio 2004, avente il medesimo oggetto di quella rinviata.

La citata legge n. 112, all'art. 1, pone tra i suoi obiettivi principali lo sviluppo delle trasmissioni in tecnica digitale terrestre e ne individua i mezzi di attuazione, rinviando a successive determinazioni, ai sensi degli articoli 22 e 23, commi 6 e 10, la regolamentazione di talune iniziative ad esso collegate (definizione del programma di attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale; provvedimenti a garanzia dei fornitori di contenuti indipendenti; modificazioni tecnico-operative allo scopo di razionalizzare le reti analogiche terrestri ed agevolarne la conversione alla tecnica digitale).

L'azione del Ministero, peraltro, è rivolta da tempo allo sviluppo della tecnica digitale, in base a leggi emanate in precedenza: in tale direzione, operano l'art. 1 del DL 23 gennaio 2001, n. 5, convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66 sul rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata in ambito locale su frequenze terrestri in tecnica analogica, per l'acquisto del titolo preferenziale per l'esercizio della radiodiffusione in tecnica digitale; gli articoli 22 e 23 della legge 5 marzo 2001, n. 57, nonché l'art. 89 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 sui contributi a favore delle emittenti televisive locali per l'ammodernamento degli impianti e per l'acquisto o il noleggio di apparati per la ricezione dei segnali televisivi digitali e la trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet da parte di persone fisiche e giuridiche, pubblici esercizi ed alberghi.

Nelle predette materie, sono state svolte nel 2003 le seguenti attività:

- per la sperimentazione della diffusione di programmi televisivi in tecnica digitale sono state rilasciate abilitazioni a 174 emittenti televisive locali e nazionali private;
- per contributi relativi all'ammodernamento degli impianti sono stati erogati 8,9 milioni di euro in conto 2000 e 15,6 milioni di euro in conto 2001;
- per contributi relativi all'acquisto o al noleggio di decoder sono stati impegnati in conto competenza 4 milioni di euro, pari all'intero stanziamento;
- per contributi relativi all'accesso agli apparati a larga banda dei dati via Internet sono stati erogati 19,5 milioni di euro (di cui 17,4 in conto residui e 2,1 in conto competenza) e sono stati impegnati 26,9 milioni di euro (di cui 18 sui residui di stanziamento degli anni 2001 e 2002 e 8,9 in conto competenza).

In relazione alle licenze ed autorizzazioni generali rilasciate nel settore postale ai sensi del decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261, nonché alle autorizzazioni generali e diritti di uso delle frequenze e dei numeri rilasciate nel settore delle telecomunicazioni ai sensi del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 sono state accertate entrate per 458,61 milioni di euro pari all'1,34 per cento dell'ammontare delle entrate extratributarie accertate per il titolo II del rendiconto 2003 (34.150 milioni di euro).

Il Ministero, ricostituito di recente ai sensi del DL n. 217 del 2001, convertito in legge n. 317 del 2001, in relazione alle accresciute attribuzioni è oggetto di ulteriori modifiche nella struttura e nelle funzioni ad opera del decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366, entrato in vigore il 9 gennaio 2004, cui è collegato un regolamento di attuazione, non ancora emanato.

1. Il quadro programmatico generale 2003/2004.

Il DPEF 2003/2006, nel confermare la politica governativa favorevole alla piena transizione verso la società dell'informazione, individua nell'accesso alla larga banda, nell'UMTS e nella televisione digitale terrestre gli strumenti di un sistema di reti, convergenti tra di loro, che supporterà i servizi interattivi; a tal fine, saranno adottate in via prioritaria misure atte a sostenere l'acquisto di apparati per l'accesso alle reti (decoder, modem, router) e ad agevolare le ristrutturazioni edilizie necessarie per realizzare impianti centralizzati d'antenna, in modo da poter disporre, nel medio termine, di uno strumento universale di offerta dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione (quali servizi di telemedicina, teleprenotazione, posta, fisco, rapporti con le amministrazioni locali).

Il DPEF 2004/2007 propone interventi in linea con gli indirizzi fin qui adottati al fine di migliorare le condizioni economiche e sociali del Paese e indica, tra gli strumenti di attuazione, una politica di investimenti in tecnologia, in grado di innalzare la produttività e la competitività dell'economia; viene quindi assicurato, nel semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, l'impegno del Governo per sviluppare le reti di comunicazione e far avanzare il processo di crescita di nuove tecnologie e servizi, in parallelo con il rafforzamento della sicurezza delle reti ed un'efficace protezione dei dati personali.

Allo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione è collegata, in particolare, l'espansione economica del Mezzogiorno, dove si concentrano risorse umane, naturali e culturali e agglomerazioni produttive non sufficientemente valorizzate: una politica più attenta alle potenzialità dei singoli territori dovrà garantire, oltre a maggiore efficienza delle amministrazioni pubbliche e maggiore certezza e complementarietà degli aiuti di Stato ai progetti locali di sviluppo, anche più infrastrutture materiali (reti, impianti, attrezzature per le comunicazioni) ed immateriali (ricerca, servizi della società dell'informazione).

La nota preliminare al bilancio 2003, i cui contenuti sono ripresi anche per il 2004, evidenzia il ruolo strategico che il Ministero è chiamato a svolgere nei settori postale e delle comunicazioni a fini di regolazione dei mercati e di garanzia verso operatori ed utenti, resa necessaria sia dalla continua innovazione tecnologica, sia dall'allineamento di entrambi i settori alle disposizioni

comunitarie, sia dalla rilevanza economica e sociale assunta dalla società dell'informazione a livello mondiale.

Sia il settore postale che quello delle comunicazioni richiedono, in ogni caso, un notevole impegno verso il completo passaggio dalle preesistenti concezioni di monopolio al mercato aperto ed alla piena concorrenza tra gli operatori; per il settore postale, in particolare, viene ribadito il ruolo di Autorità di regolazione del settore stesso che è stato assunto dal Ministero, in seguito al recepimento dell'apposita direttiva comunitaria.

La direttiva generale per il 2003, adottata con decreto ministeriale del 10 febbraio 2003 ed integrata con decreto del 21 novembre 2003, segue le linee guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 e reca l'approvazione dei programmi e degli obiettivi da attuare nell'anno da parte dei dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità amministrativa e la ripartizione delle risorse tra le diverse finalità e gli uffici di livello dirigenziale generale; individua poi, nella sezione prima, le priorità politiche, articolate in obiettivi strategici; nella sezione seconda, elenca analiticamente gli obiettivi strategici, gli obiettivi operativi con l'indicazione dei corrispondenti codici della *Classification of the functions of Government* - Cofog (classificazione per funzioni obiettivo), delle date finali di attuazione, degli indicatori e dei costi preventivati a bilancio relativamente alle risorse umane e strumentali; nella sezione terza, definisce il sistema di monitoraggio dell'attuazione della direttiva, illustra il metodo fornito a ciascun centro di responsabilità ed incarica il Servizio di controllo interno di riferire al Ministro sulle risultanze delle analisi effettuate con monitoraggio intermedio e finale; nella sezione quarta, illustra la metodologia da adottarsi da parte del Servizio di controllo interno ai fini della valutazione dei dirigenti e nella sezione quinta prevede l'aggiornamento e la formazione dei dirigenti, rinviando alle iniziative della competente Direzione generale.

Le priorità politiche, individuate alla luce delle scelte governative operate nel documento di programmazione economico-finanziaria, nei disegni di legge finanziaria e di bilancio e nella legislazione di settore, sono le seguenti:

1) rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici (predisposizione di testi unici);
2) piano per il SUD (legge "obiettivo" per recupero ritardo nelle infrastrutture);
3) sviluppo economico e sociale (deregolamentazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni, new economy, introduzione del sistema digitale);
4) ambiente e salute dei cittadini;
5) formazione;
6) semplificazione amministrativa;
7) informatizzazione;
8) contenimento e razionalizzazione della spesa;
9) miglioramento della qualità dei servizi.

La direttiva generale per il 2004 conferma il modello precedente, secondo le linee guida allegate alla precitata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e quindi ne riprende la struttura; essa è stata adottata con decreto ministeriale del 28 gennaio 2004 e tiene conto delle modifiche introdotte nell'organizzazione del Ministero dal decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366.

Dopo la consueta approvazione dei programmi e degli obiettivi da attuare nell'anno e la ripartizione delle risorse tra gli uffici, la direttiva si sviluppa in quattro sezioni: alla sezione prima indica le priorità politiche del Governo ed i connessi obiettivi strategici; alla sezione seconda illustra i singoli obiettivi strategici ed operativi ed i relativi programmi di azione; alla sezione seconda bis indica, in appositi prospetti, gli obiettivi istituzionali, non riportabili alle priorità politiche, che costituiscono missioni di funzionamento del Ministero; le sezioni terza e quarta sono dedicate, rispettivamente, al sistema di monitoraggio ed alla valutazione dei dirigenti, secondo criteri analoghi a quelli della direttiva dell'anno precedente.

Anche le priorità politiche sono identiche a quelle dell'anno precedente, mentre risulta più chiara la distinzione tra obiettivi strategici ed obiettivi istituzionali, per ciascuno dei quali sono specificamente indicati, nelle rispettive sezioni, i codici Cofog, le date finali di attuazione, gli indicatori e le spese annuali preventivate per le risorse umane e strumentali.

In merito alla struttura ed alle finalità perseguite dalle citate direttive, la Corte, nel confermare la loro rispondenza ai criteri stabiliti dalla Presidenza del Consiglio, rileva, in particolare, che per l' anno 2003 il documento di programmazione riguarda un numero contenuto di obiettivi e tale circostanza, evidenziata anche dal Servizio di controllo interno, depone a favore di una concreta fattibilità degli obiettivi stessi.

2. Evoluzione del quadro normativo.

2.1. Tra i provvedimenti normativi interessanti le attività del Ministero, assume carattere prioritario la legge 3 maggio 2004, n. 112, con la quale si conclude il lungo iter di formazione del nuovo assetto del sistema radiotelevisivo, che aveva avuto inizio in data 30 maggio 2001 con la presentazione alla Camera dei Deputati dell'atto n. 310 e durante il quale si sono confrontate tesi molto diverse, talora anche antitetiche, sia nell'opinione pubblica che nel Parlamento e tra le massime istituzioni dello Stato; fra queste, rivestono un ruolo centrale le sentenze della Corte Costituzionale richiamate dal Presidente della Repubblica nei suoi messaggi alle Camere del 23 luglio 2002 e del 15 dicembre 2003, nonché la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato rivolta al Parlamento in data 20 dicembre 2002 al fine di ridurre la situazione di elevata concentrazione del mercato televisivo, ripresa anche in sede di audizioni rese alle Commissioni VII e IX della Camera dei Deputati il 10 settembre 2003.

Nel suo messaggio del 15 dicembre 2003 il Presidente della Repubblica aveva messo in correlazione tra di loro le disposizioni degli articoli 2 e 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249 con quelle di taluni articoli della legge sottoposta alla sua promulgazione, alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale sul tema del pluralismo dell'informazione (sentenze n. 826 del 1988; n. 420 del 1994 e n. 466 del 2002).

Successivamente a tale messaggio, considerando i tempi occorrenti per procedere alla richiesta nuova deliberazione, con DL 24 dicembre 2003, n. 352, convertito in legge 24 febbraio 2004, n. 43, recante disposizioni urgenti sulle modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge n. 249 del 1997, è stato fissato al 30 aprile 2004 il termine entro cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni deve esaminare la complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri, al fine di accertare le condizioni per il superamento, o meno, del regime transitorio di cui all'art. 3, commi 6, 7, 9 e 11 della legge n. 249 del 1997. Fino alla data di adozione delle deliberazioni dell'Autorità, viene inoltre consentito alle emittenti che superino i limiti previsti di proseguire l'esercizio delle reti eccedenti i limiti stessi ed alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo di avvalersi di risorse pubblicitarie su tutte le proprie reti analogiche e digitali.

2.1.1. Come risulta dall'insieme delle circostanze sopra accennate, il problema principale posto dal passaggio al nuovo assetto è connesso all'elevato grado di concentrazione delle trasmissioni su frequenze terrestri analogiche, cui dovrebbe porsi rimedio mediante le apposite disposizioni della legge n. 112; tra queste, assumono una rilevanza fondamentale l'art. 2, comma 1, lett. g) sulla definizione delle componenti del sistema integrato delle comunicazioni (Sic) e l'art. 15, comma 3 sui ricavi da considerare ai fini della determinazione del limite non superabile (20 per cento dei ricavi complessivi del Sic).

L'art. 3, comma 7, della legge n. 112, fermi restando i limiti orari e giornalieri di affollamento pubblicitario di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, introduce poi limiti orari e giornalieri per gli spot pubblicitari e dispone che i messaggi pubblicitari facenti parte di

iniziative, promosse da istituzioni, enti, associazioni di categoria, produttori editoriali e librai, volte a sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti del libro e della lettura, trasmessi gratuitamente o a condizioni di favore da emittenti televisive e radiofoniche, pubbliche e private, non siano considerati ai fini del calcolo dei limiti massimi di affollamento.

In connessione con quanto precede, l'art. 14, comma 2 assegna all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di verificare che siano rispettati i limiti previsti dall'art. 15, oltre che non si costituiscano posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni e nei mercati che lo compongono; in caso di prevedibile superamento di detti limiti, l'Autorità adotta un atto di pubblico richiamo, segnalando la situazione di rischio, mentre in caso di accertata violazione degli stessi limiti provvede ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge n. 249 del 1997 (e cioè inibisce la prosecuzione e ordina la rimozione degli effetti degli atti o delle operazioni vietati, previa apposita istruttoria ed instaurazione del contraddittorio).

Viene in tal modo eliminato il precedente regime sanzionatorio previsto per il caso di superamento dei limiti al cumulo dei programmi dagli articoli 2, comma 6 e 3, commi 6 e 7 della legge n. 249 del 1997 (che infatti sono abrogati ai sensi dell'art. 28, comma 1, lettera f della legge n. 112 del 2004, anche se il comma 7 dell'art. 3 della stessa legge n. 249 era già stato dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 466 del 2002): alla scadenza del periodo transitorio, fissata al 31 dicembre 2003, gli esercenti la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale che superavano tali limiti avrebbero potuto trasmettere esclusivamente via cavo o via satellite.

2.1.2. Ai fini dello sviluppo delle trasmissioni televisive in tecnica digitale, e quindi del pluralismo, l'art. 25, comma 1 della legge n. 112 dispone che a partire dal 31 dicembre 2003 siano rese attive reti televisive digitali terrestri, con un'offerta di programmi in chiaro accessibili mediante decoder o ricevitori digitali; il comma 2 dello stesso articolo pone, quindi, a carico della società concessionaria del servizio pubblico l'obbligo di realizzare almeno due "blocchi di diffusione" con una copertura del territorio nazionale che raggiunga il 50 per cento della popolazione dal 1° gennaio 2004 ed il 70 per cento entro il 1° gennaio 2005.

All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è affidato il compito di esaminare, entro il 30 aprile 2004, la complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri secondo gli stessi parametri considerati dal DL n. 352 del 2003, convertito in legge n. 43 del 2004 (art. 25, comma 3); completato l'accertamento predetto, l'Autorità invia entro i trenta giorni successivi apposita relazione al Governo e alle competenti Commissioni parlamentari e, nel caso che le condizioni prescritte non si siano verificate, la stessa adotta i provvedimenti di cui al comma 7 dell'art. 2 della legge n. 249 del 1997, già illustrati a proposito del superamento dei limiti al cumulo dei programmi (art. 25, comma 4).

Ancora nella direzione dello sviluppo della tecnica digitale si muovono le disposizioni del comma 7 dell'art. 25, che prevedono l'emanazione di apposito regolamento ministeriale, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con il quale sono definiti gli incentivi all'acquisto e alla locazione finanziaria necessari per favorire la diffusione presso le famiglie di apparecchi utilizzabili per la ricezione di segnali televisivi in tecnica digitale, nei limiti della copertura finanziaria di cui al comma 7 dell'art. 21 (e cioè il 25 per cento dei proventi derivanti dalle operazioni di collocamento sul mercato di azioni ordinarie della RAI-Radiotelevisione italiana SpA).

E' opportuno notare che anche altre leggi hanno previsto la concessione di analoghe agevolazioni: così, l'art. 89, comma 1 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003), in sostituzione di quanto previsto dall'art. 22 della legge 5 marzo 2001 n. 57, riconosce alle persone fisiche, ai pubblici esercizi e agli alberghi che acquistano o noleggiano un apparato idoneo a consentire la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre e la conseguente interattività un contributo di 150 euro, entro il limite di spesa indicato dal comma

4, e cioè di 31 milioni di euro per l'anno 2003 a valere sulle disponibilità derivanti dall'autorizzazione di spesa di cui all'art. 22, comma 1 della legge n. 57 del 2001 (su tali disponibilità grava, peraltro, anche il contributo di 75 euro riconosciuto dal comma 2 dello stesso articolo 89 alle persone fisiche o giuridiche che acquistano o noleggiano o detengono in comodato un apparato di utente per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via Internet); così anche i commi 1 e 2 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria 2004) riconoscono per l'anno 2004 un contributo di 150 euro a ciascun utente del servizio radiodiffusione, in regola con il pagamento del relativo canone di abbonamento, che acquisti o noleggi un apparecchio idoneo a consentire la ricezione, in chiaro e senza alcun costo per l'utente e per il fornitore di contenuti, dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (T-DVB/C-DVB) e la conseguente interattività, entro il limite di spesa di 110 milioni di euro, nonché un contributo di 75 euro alle persone fisiche e giuridiche che accedono agli apparati a larga banda dei dati via Internet, sotto forma di uno sconto di pari importo sul costo dell'abbonamento al relativo servizio, entro il limite di spesa di 30 milioni di euro e, per entrambe le tipologie di contributo, con oneri a carico delle maggiori entrate derivanti dalla stessa legge n. 350.

2.1.3. Nel quadro delle iniziative dirette allo sviluppo delle trasmissioni in tecnica digitale e delle conseguenti verifiche, un notevole apporto viene dato dalla relazione del 27 maggio 2004 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, resa ai sensi del DL n. 352 del 2003, convertito in legge n. 43 del 2004.

In base agli accertamenti eseguiti da tale Autorità, al 31 dicembre 2003, con 284 impianti, la copertura effettiva con qualità accettabile per almeno tre multiplex[1] era pari al 25,5 per cento della popolazione e per almeno due al 47,6 per cento, mentre al 30 aprile 2004, con 392 impianti, la copertura effettiva per almeno tre multiplex sale al 36 per cento e per almeno due al 56,5 per cento; sempre a fine aprile 2004, risultano immessi sul mercato circa 290.000 decoder, a costi ritenuti accessibili considerando l'agevolazione di 150 euro per i decoder interattivi e viene riscontrato un aumento dell'offerta dei programmi televisivi in tecnica digitale, che passano dai 14 diffusi al 31 dicembre 2003 ai 21 esistenti al 30 aprile 2004.

Ritenuto che l'accertamento della copertura richiesto dalla legge n. 43 del 2004 non si riferisca ad una specifica rete, ma all'insieme delle reti digitali, l'Autorità afferma che il regime transitorio di cui all'art. 3, commi 6, 7, 9 e 11 della legge n. 247 del 1997 può considerarsi superato; per tali motivi, le attuali emittenti possono continuare ad effettuare trasmissioni analogiche, così come la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo può continuare ad avvalersi di risorse pubblicitarie su tutte le proprie reti televisive analogiche e digitali.

La relazione prosegue con un' interessante ricostruzione delle vicende del sistema radiotelevisivo in Italia, caratterizzato da uno stato di incertezza e precarietà della regolamentazione dell'accesso ai mezzi tecnici, in cui situazioni di fatto hanno spesso prevalso sulle situazioni di diritto; alle radici di questa situazione viene posta la disponibilità di un'unica risorsa tecnologica, e cioè la radiodiffusione terrestre in tecnica analogica, cui si accompagna l'insuccesso delle iniziative relative all'avvio della televisione via cavo.

Il panorama televisivo nazionale ha cominciato ad evolversi dall'inizio del 2000 sotto la spinta della diffusione di massa della televisione digitale (satellitare e via cavo) e di altre piattaforme basate su tecniche innovative (l'offerta integrata di video, voce e dati; il sistema "video su ADSL"); le trasmissioni televisive in tecnica digitale terrestre risultano, così, avviate

[1] Il multiplex è il canale di diffusione del segnale che può contenere 4 o 5 reti contemporaneamente; sui 5 multiplex in atto operanti, sono diffusi i programmi delle seguenti reti: multiplex 1 (Rai 1, Rai 2, Rai 3 e altri); multiplex 2 (Rai News 24, Rai Sport, Rai Edu e altri); multiplex 3 (Rete 4 e altri canali offerti dal Rti); multiplex 4 (Canale 5, Italia 1, Sport Italia e altri canali offerti da D Free); multplex 5 (La7).

con ritardo rispetto alle previsioni del DL n. 5 del 2001, convertito in legge n. 66 del 2001, in quanto sono iniziate nei primi mesi del 2004, con la contemporanea offerta di programmi da parte di 4 operatori di rete e con oltre 200.000 famiglie che hanno finora adottato il nuovo sistema.

Ad avviso dell'Autorità, tuttavia, la velocità di sviluppo della televisione digitale in ambito nazionale appare ancora di difficile determinazione per la sussistenza di elementi di criticità, riconducibili alla modesta percentuale di trasmettitori in tecnica digitale rispetto a tutti gli impianti operanti sul territorio; alla situazione sbilanciata e disordinata di utilizzo delle scarse risorse rappresentate dalle frequenze radiotelevisive; ad una programmazione ancora largamente al di sotto delle potenzialità offerte dal mezzo digitale; alla necessità di prevedere un maggiore impegno nelle trasmissioni digitali da parte della Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo; all'incertezza sui tempi di effettiva attuazione delle disposizioni dell'art. 21, comma 7 della legge n. 112 del 2004 sulla dismissione della partecipazione dello Stato nella Rai e la conseguente utilizzazione di una quota dei relativi proventi da destinare agli incentivi per l'acquisto e la locazione finanziaria del decoder.

L'Autorità fa infine notare che, se le restrizioni all'utilizzo dei mezzi televisivi sono superabili in base agli sviluppi della tecnica digitale, ciò non implica automaticamente una più equilibrata distribuzione delle risorse nel settore dei mezzi di comunicazione di massa, con riferimento alla disponibilità dei mezzi tecnici e delle piattaforme ed alla raccolta delle risorse economiche; continuano ad apparire, quindi, di attualità i problemi della garanzia dell'accesso alle reti e della distribuzione delle risorse per consentire un equilibrato sviluppo del sistema, anche con l'ingresso di nuovi soggetti e rimane da verificare la realizzazione del principio di neutralità tecnologica tra le varie piattaforme, affinché non si operino indebite discriminazioni da parte di fornitori di contenuti con rilevante potere di mercato, mediante accordi di esclusiva od altre privative commerciali che favoriscano indebitamente alcune piattaforme tecnologiche a danno di altre e quindi a detrimento della concorrenza e del pluralismo.

L'Autorità manifesta quindi l'intenzione di valutare, nei singoli mercati che compongono il settore integrato delle comunicazioni, il grado di pluralismo e di concorrenzialità, in attuazione di quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 112 del 2004; viene inoltre sottolineata l'esigenza di completare la regolamentazione di dettaglio prevista dagli articoli 22 e 23, commi 6 e 10 della stessa legge (definizione del programma di attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze; provvedimenti a garanzia dei fornitori di contenuti indipendenti; modificazioni tecnico-operative allo scopo di razionalizzare le reti analogiche terrestri ed agevolarne la conversione alla tecnica digitale).

In ordine alle circostanze riferite nella predetta relazione, la Corte, constatando che le disposizioni della legge n. 112 si trovano ancora in una fase iniziale, ritiene che occorra verificarne nel tempo l'efficacia ai fini della realizzazione del pluralismo; è necessario, comunque, tenere nella debita considerazione le osservazioni dell'Autorità e segnatamente quelle sulla sollecita adozione dei provvedimenti sopra richiamati di competenza del Ministero, in quanto essi appaiono indispensabili ai fini dell'entrata a regime del nuovo assetto radiotelevisivo.

2.2. Nel corso dell'anno 2003 è giunto a conclusione anche il dibattito suscitato dall'adozione di un altro sistema di norme collegate all'attuazione del pluralismo, sotto il profilo della rapida installazione degli impianti richiesti dalle nuove tecnologie e cioè dall'emanazione del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, c.d. "Legge Obiettivo"); tra le finalità principali del decreto delegato, vi

erano quelle di agevolare la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni e di creare un mercato effettivamente concorrenziale, nonché di consentire la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione e l'adeguamento di quelle esistenti allo sviluppo tecnologico, in coerenza con la tutela dell'ambiente e della salute.

Al riguardo è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 25 settembre/1°ottobre 2003, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del predetto decreto legislativo per eccesso di delega, giusta ricorsi promossi in via principale dalle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia: la Corte muove dalla considerazione che, secondo l'art. 1, comma 1 della legge n. 443 del 2001, il Governo ha il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i ministri competenti e ciò è confermato anche dai principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 2 dello stesso articolo, che autorizzano i decreti legislativi di attuazione a consentire una celere realizzazione delle opere, ma fanno anch'essi riferimento a un programma ai fini dell'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti.

La Consulta rileva quindi che di tale programma non vi è menzione nel decreto impugnato, il quale prevede invece che i soggetti interessati all'installazione delle infrastrutture sono abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie; esclusa ogni considerazione sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata, in quanto essa non corrisponde alla delega conferita al Governo e non può essere ritenuta di questa attuativa, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intero atto, senza soffermarsi sulle singole disposizioni oggetto di ulteriori censure.

Sono così venuti meno alcuni importanti strumenti funzionalmente collegati allo sviluppo delle tecnologie di nuova generazione e di tale carenza occorrerà valutare gli effetti, in particolare, sull'espansione delle trasmissioni in tecnica digitale, per il rilievo che quest'ultima assume ai fini di una crescita effettiva del pluralismo nel settore delle comunicazioni.

In questa sede si ritiene, quindi, di richiamare l'attenzione sulla lacuna esistente nell'ordinamento, al fine dell'adozione di misure idonee a tutelare le esigenze del nuovo assetto del settore considerate nel loro insieme, e cioè con riferimento non solo alle agevolazioni per l'acquisto di decoder e altri apparecchi, cui sopra si è fatto cenno, ma anche alla realizzazione delle necessarie infrastrutture secondo procedure rispettose delle competenze regionali.

2.3. Tra gli altri provvedimenti adottati nel corso dell'anno 2003, occorre menzionare il decreto legislativo 30 dicembre 2003 n. 366, emanato ai sensi dell'art. 1 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), che modifica le funzioni e la struttura organizzativa del Ministero in relazione all'accresciuta complessità delle funzioni ad esso assegnate: in base a tale decreto, la nuova struttura risulta articolata in Uffici centrali di livello dirigenziale generale ed in Ispettorati territoriali di livello dirigenziale non generale; a loro volta, quali Uffici centrali, vengono individuati il Segretariato generale e cinque Direzioni generali (Direzione generale per la gestione delle risorse umane; Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico; Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione; Direzione generale per la regolamentazione del settore postale; Direzione generale per la gestione delle risorse strumentali ed informative). Vengono altresì individuati, quali organi tecnici del Ministero, il Consiglio superiore delle comunicazioni, la Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo, la Consulta per l'emissione di carte valori postali e la filatelia, l'Unità organizzativa del Forum internazionale per lo sviluppo delle comunicazioni del Mediterraneo, mentre all'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie

dell'informazione, che opera con livello dirigenziale generale nell'ambito del Ministero e sotto la sua vigilanza, sono applicati i principi di autonomia organizzativa ed amministrativa di cui all'art. 41, commi 1 e 2 della legge 16 gennaio 2003 n. 3.

E' stato, inoltre, redatto un regolamento sull'organizzazione degli uffici centrali del Ministero previsto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 366 del 2003, ma sul relativo schema di decreto del Presidente della Repubblica il Servizio del bilancio del Senato ha formulato, nella nota di lettura n. 100 del maggio 2004, talune osservazioni in merito all'art. 10, secondo il quale dall'attuazione del regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Il predetto Servizio, al riguardo, riprende un'analoga osservazione mossa con nota di lettura n.70 nei confronti del decreto legislativo n. 366 del 2003, allorché esso ha disposto, a fronte dell'aumento di 2 unità dei posti di funzione di livello dirigenziale generale, la soppressione di 5 posizioni di livello dirigenziale non generale: ad avviso dello stesso Servizio, la compensazione operata con la riduzione della dotazione organica potrebbe non risultare idonea a garantire l'invarianza della spesa, posto che gli stanziamenti relativi alle retribuzioni del personale delle amministrazioni dello Stato sono determinati non in funzione delle piante organiche di diritto, ma in relazione al personale in servizio e, in ogni caso, dovrebbe essere assicurata anche la contestualità tra gli incrementi e le riduzioni degli organici.

Lo schema del suddetto DPR è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 3 giugno 2004.

Si nota comunque che il decreto legislativo n. 366 del 2003 è entrato in vigore il 9 gennaio 2004 e pertanto la presente relazione si riferisce all'assetto ministeriale quale risultante dalle disposizioni previgenti.

2.4. Quanto ai rapporti con l'ordinamento comunitario, è giunta a conclusione nell'anno 2003 la procedura di recepimento di importanti disposizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di telecomunicazioni prevista dall'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166, il quale ha delegato il Governo ad adottare, entro un anno dalla data della sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi di attuazione delle direttive n. 2002/19/CE (direttiva accesso), n. 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), n. 2002/21/CE (direttiva quadro) e n. 2002/22/CE (direttiva servizio universale), nonché delle altre approvate entro il termine di esercizio della delega; quali principi e criteri direttivi, vengono indicati l'adozione di un codice delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di telecomunicazioni, la previsione dell'applicazione della procedura prevista dall'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400 per le eventuali, successive correzioni, modificazioni o integrazioni, la depenalizzazione di talune fattispecie disciplinate dall'art. 195 del DPR 29 marzo 1973, n. 156, nonché l'espressa abrogazione di tutte le disposizioni incompatibili.

Intervenuti i prescritti pareri delle competenti Commissioni parlamentari, è stato emanato il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 sul nuovo codice delle comunicazioni elettroniche, il quale, oltre a contenere le definizione degli argomenti trattati, dell'ambito di applicazione e dei principi generali in tema di libertà nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e di iniziativa economica in regime di concorrenza, reca la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico e privato, della tutela degli impianti sottomarini di comunicazione elettronica e degli impianti radioelettrici.

Per il settore postale, con decreto legislativo 23 dicembre 2003, n. 384 è stata recepita, ai sensi dell'art. 19 della legge 3 febbraio 2003, n. 14, la direttiva 2002/39/CE; quest'ultima modifica la precedente direttiva 1997/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità, continuando, peraltro, a garantire lo svolgimento del servizio universale da parte della società Poste italiane SpA ed il mantenimento dell'equilibrio gestionale del fornitore dello stesso.

Per il settore del commercio elettronico, con decreto legislativo 9 aprile 2003 n. 70, ai sensi dell'art. 31 della legge 1° marzo 2002, n. 39, è stata data attuazione alla direttiva 200/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno.

2.5. Con legge 6 novembre 2003, n. 313 sono state dettate disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali, in modifica della legge 22 febbraio 2000, n. 28; in base alle nuove disposizioni, le emittenti devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di programmi di informazione, sia di programmi di comunicazione politica.

A tale scopo, è prevista l'adozione di un codice di autoregolamentazione, demandato alle organizzazioni di settore maggiormente rappresentative, il quale deve contenere, in ogni caso, disposizioni tali da consentire, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, la comunicazione politica secondo un'effettiva parità tra i competitori, anche con riferimento alle fasce orarie ed al tempo di trasmissione.

2.6. Con DPCM del 30 giugno 2003 n. 265 è stato emanato il regolamento recante modifiche al DPCM del 27 novembre 2002 n. 294, riguardante le tariffe postali agevolate.

2.7. Con DM del 20 febbraio 2003 è stato modificato il Piano nazionale di ripartizione delle frequenze di tutti i servizi (mobile, fisso, radiodiffusione sonora e televisiva, protezione civile, radioamatori, satellitari e scientifici), in linea con le decisioni prese nel corso delle conferenze internazionali del 1997 e del 2000, nonché con le decisioni e le raccomandazioni della Conferenza europea delle poste e telecomunicazioni.

2.8. Con DM del 14 marzo 2003 è stato ripartito l'ammontare dello stanziamento previsto dal comma 4 dell'art. 89 della legge n. 289 del 2002, destinando per l'anno 2003 4 milioni di euro ai contributi per gli apparati idonei alla ricezione in tecnica televisiva digitale e alla conseguente interattività di cui al comma 1 dell'art. 89, nonché per gli apparati di utente per la trasmissione e/o la ricezione a larga banda dei dati via Internet, utilizzati per la predetta interattività di cui al comma 2 dell'art. 89 e 27 milioni di euro ai contributi per gli apparati di utente per la trasmissione e/o ricezione a larga banda dei dati via Internet di cui allo stesso comma 2 dell'art. 89; sono state altresì disciplinate le procedure per l'assegnazione dei contributi in questione.

2.9. Con successivo decreto del 24 dicembre 2003 l'ammontare del predetto stanziamento di 4 milioni di euro è stato destinato esclusivamente agli apparati utilizzati nell'ambito delle sperimentazioni previste dal DL 23 gennaio 2001, n. 5, convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66 e dalla deliberazione n. 435/01/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e di quelle previste dall'art. 41, comma 7 della legge 16 gennaio 2003, n.3; è stato inoltre semplificato il procedimento di assegnazione dei contributi stanziati.

2.10. Con DM del 30 dicembre 2003, previsto dall'art. 4, comma 4 della legge n. 350 del 2003, sono stati definiti i criteri e le modalità di attribuzione dei contributi di cui ai commi 1 e 2 della stessa legge n. 350 per l'anno 2004, rispettivamente destinati agli apparati di ricezione dei segnali televisivi digitali (entro il limite di spesa di 110 milioni di euro) ed all'accesso agli apparati a larga banda dei dati via Internet (nel limite di 30 milioni di euro).

3. I risultati della gestione svolta dai Centri di Responsabilità.

In base agli atti disponibili, ed in particolare in base alle relazioni semestrali del Servizio di controllo interno, risultano svolte le seguenti attività amministrative dirette all'attuazione degli obiettivi strategici, come programmati dal Governo e tradotti dal Ministro nei corrispondenti piani di azione; vengono altresì illustrate le attività istituzionali di competenza di ciascuna Direzione generale.

Tra le attività più rilevanti, in cui sono state coinvolte più Direzioni o settori del Ministero, merita menzione l'istituzione di tre Comitati di controllo o di garanzia, incaricati di vigilare sul rispetto dei Codici di autoregolamentazione sottoscritti nel corso dell'anno 2002 tra il Ministero, gli operatori televisivi e le associazioni interessate e cioè del Codice di autoregolamentazione TV e minori, del Codice delle televendite e del Codice di autoregolamentazione Internet e minori (decreti ministeriali del 15 gennaio e del 24 luglio 2003 e del 18 febbraio 2004); con particolare riguardo alla tutela dei minori, si ricorda che ai sensi dell'art. 10, comma 1 della legge n. 112 del 2004 le emittenti televisive devono osservare le disposizioni contenute nel Codice di autoregolamentazione TV e minori approvato il 29 novembre 2002 e che per le violazioni delle norme del predetto Codice è prevista, dai commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 10, l'applicabilità delle sanzioni recate dall'art. 31 della legge 6 agosto 1990, n. 223, le quali vengono irrogate anche se il fatto costituisce reato e indipendentemente dall'azione penale, nel limite minimo di 25.000 e massimo di 350.000 euro.

Per quanto riguarda l'azione svolta da ciascun Centro di Responsabilità, si osserva quanto segue.

- *Il Gabinetto* e gli altri uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (Centro di Responsabilità amministrativa n. 1) hanno svolto attività di collaborazione al vertice politico dell'Amministrazione; alla struttura risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 97 unità, di cui 57 presso gli uffici di Gabinetto, Legislativo e Stampa, 8 al Servizio di controllo interno, 16 alla segreteria del Ministro ed 8 per ciascuna delle segreterie dei due Sottosegretari.

- *Il Segretariato generale* (Centro di Responsabilità amministrativa n. 2), al quale risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 69 risorse umane, ha sviluppato le iniziative di seguito indicate, con riferimento agli obiettivi strategici attribuiti (nel numero di 3; due di tali obiettivi strategici sono suddivisi, ciascuno, in 3 obiettivi operativi, mentre al terzo corrisponde un unico obiettivo operativo):

1) Priorità politica "Semplificazione amministrativa": nell'ambito della riorganizzazione del Ministero, le iniziative hanno avuto per oggetto la predisposizione dello schema di regolamento governativo ai sensi dell'art. 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988 e dello schema di decreto ministeriale di natura non regolamentare ai sensi dell'art. 17, comma 4 *bis*, lett. e) della stessa legge n. 400 del 1988 (uffici di livello dirigenziale non generale).

2) Priorità politica "Informatizzazione": si è proceduto al cablaggio strutturato delle sede ministeriale di viale America (sperimentazione delle procedure relative alla gestione del mandato informatico; connessione in rete dei P.C.; implementazione del nucleo minimo per la gestione del protocollo informatico); alla sicurezza delle reti e tutela delle comunicazioni (predisposizione ed implementazione delle politiche di sicurezza inerenti la rete ministeriale, mediante istituzione, con decreto ministeriale del 16 giugno 2003, di apposito Osservatorio operante in collaborazione con il Comitato Tecnico Nazionale per la sicurezza ICT).

Circa le attività istituzionali, si segnalano:

1) settore TLC: è stato predisposto il testo definitivo della circolare sulla sorveglianza del mercato delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni, volta a semplificare ed uniformare l'attività degli uffici periferici ai fini dell'accertamento degli illeciti e dell'irrogazione delle sanzioni.

E' stata assicurata la partecipazione dell'Italia al Vertice Mondiale di Ginevra sulla Società dell'informazione, tenutosi dal 10 al 12 dicembre 2003, al termine del quale sono stati approvati una dichiarazione di principi ed un piano di azione.

Funzionari del Segretariato hanno partecipato alle riunioni intergovernative di organismi satellitari internazionali, quali EUTELSAT - Organizzazione europea per le telecomunicazioni via satellite; IMSO - Organizzazione internazionale per le comunicazioni mobili via satellite e ITSO – Organizzazione internazionale per le telecomunicazioni via satellite.

2) settore postale: in base alla deliberazione del 10 settembre 2003, relativa alla misura del contributo al Fondo di compensazione per il servizio postale universale, sono stati effettuati controlli presso 12 soggetti licenziatari ed autorizzati in collaborazione con l'Ispettorato Lazio.

Nel settore della filatelia, il Segretariato ha assicurato il necessario supporto al Ministro nell'organizzazione della Consulta filatelica e nello svolgimento delle connesse attività.

Circa l'attività internazionale in materia postale (UPU–CERP), é proseguita l'attività di preparazione del Congresso dell'Unione, in collaborazione con l'operatore postale pubblico; è stata conseguita, da parte dell'Italia, una maggiore visibilità in seno all'organizzazione, per l'apprezzamento ricevuto dalle richieste negoziali ed il conseguimento della presidenza italiana della Commissione 7 "Mercati e prodotti" del Congresso.

3) Museo storico P.T.: il Museo ha partecipato a varie manifestazioni filateliche, contribuito all'attività di studiosi della storia postale e individuato soluzioni didattiche nel campo della marcofilia, della telegrafia e della telefonia.

Sono stati avviati i lavori per adibire una sala del Museo a mostre tematiche.

4) attività di statistica: è proseguita l'attività di rilevazione, elaborazione, diffusione ed archiviazione dei dati statistici necessari alla predisposizione del Piano Statistico Nazionale 2003-2005.

Sono proseguiti l'analisi ed il monitoraggio delle risorse e delle attività degli organi periferici, con predisposizione di un prospetto analitico sulla distribuzione e le consistenze delle risorse umane e strumentali.

- *La Direzione generale affari generali e personale* (Centro di Responsabilità amministrativa n. 3), alla quale risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 173 risorse umane, ha svolto le seguenti iniziative, riferibili agli obiettivi strategici attribuiti (nel numero di 5, suddivisi in 5 obiettivi operativi):

1) Priorità politica "Semplificazione amministrativa": le iniziative hanno avuto per oggetto la razionalizzazione delle modalità di corresponsione degli emolumenti al personale dipendente (riorganizzazione servizio di cassa del Ministero, con adozione di un sistema di pagamento, operativo dal mese di novembre 2003, mediante accredito su c/ bancario o postale).

2) Priorità politica "Informatizzazione": si è proceduto all'informatizzazione della contabilità finanziaria (adesione al sistema informatizzato dei pagamenti della P.A. – messa in esercizio su rete locale e geografica del sistema informativo di contabilità gestionale finanziaria – gestione del mandato informatico); all'introduzione di procedure informatizzate nell'ambito di alcune attività di competenza della Direzione generale (informatizzazione in materia di contenzioso del lavoro mediante la creazione di una banca dati per la gestione delle relative pratiche; istituzione anagrafe fornitori ai fini degli acquisti di beni e servizi).

3) Priorità politica " Formazione": le iniziative sono state rivolte all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse finanziarie destinate alla formazione (è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 3 del 2003, il piano di massima per la formazione primaria dei dirigenti; sono state stipulate due convenzioni con altrettanti Atenei: la prima, in data 29 dicembre 2003, con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo, che prevede percorsi formativi rivolti a tutti i dirigenti e diretti allo sviluppo delle competenze in tema di programmazione, controllo e valutazione; l'altra, in data 4 novembre 2003, con la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Tuscia di Viterbo, secondo la quale studenti,

laureati, dottorandi e specializzandi dell'Università potranno accompagnare il percorso formativo con esperienze di carattere pratico-applicativo presso le strutture ministeriali).

Circa le attività istituzionali, sono state fornite informazioni riguardanti, in particolare, i settori dell'informatizzazione dei beni immobili del Ministero, che risulta appena avviata e del servizio di manutenzione della rete elettrica e di quella telefonica, che è stato ritenuto vantaggioso affidare al di fuori della convenzione Consip relativa alla "Global service".

- *La Direzione generale concessioni ed autorizzazioni* (centro di responsabilità amministrativa n. 4), alla quale risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 236 risorse umane, ha svolto le seguenti iniziative, riferibili agli obiettivi strategici attribuiti (nel numero di 7):

1) Priorità politica "Piano per il SUD": le attività hanno avuto per oggetto l'attuazione dell'art. 89 della legge 289 del 2002 (contributi per l'acquisto o il noleggio di ricevitori per la televisione digitale terrestre e per l'accesso a larga banda ad Internet) e in tale contesto sono stati emanati in data 14 marzo 2003 il decreto ministeriale relativo alla concessione dei contributi per 4 milioni di euro per gli apparati di ricezione in tecnica televisiva digitale e per 27 milioni di euro per l'accesso a larga banda ad Internet e in data 24 dicembre 2003 il decreto concernente la destinazione esclusiva dello stanziamento dei 4 milioni di euro alle sperimentazioni previste dal DL n. 5 del 2001, convertito in legge n. 66 del 2001; si è proceduto altresì alla gestione delle agevolazioni, con l'adozione dei conseguenti provvedimenti di impegno e pagamento.

In applicazione del decreto legislativo 4 settembre 2002 n. 198 (Disposizioni per accelerare la realizzazione di infrastrutture di TLC strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese), si è proceduto alla realizzazione del catasto informatizzato delle infrastrutture di TLC (istituzione del catasto delle reti radiomobili di comunicazione pubblica e degli archivi telematici).

2) Priorità politica "Sviluppo economico e sociale": si è proceduto all'implementazione della sperimentazione del digitale televisivo terrestre da parte della concessionaria pubblica e delle concessionarie private (ai fini del rilascio delle autorizzazioni per le sperimentazioni e della verifica dell'attuazione, è stato istituito, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 3 del 2003, il Comitato per l'esercizio della vigilanza sulle attività di sperimentazione), nonché all'erogazione dei contributi per l'ammodernamento degli impianti delle emittenti televisive locali.

3) Priorità politica "Rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici": le attività si sono concentrate sull'elaborazione del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di radio e televisione (codice della radiotelevisione).

Circa le attività istituzionali, sono state adottate iniziative volte alla diffusione ed allo sviluppo della larga banda in Italia, in collaborazione con il Ministero dell'innovazione.

E' stata a tal fine stipulata in data 22 dicembre 2003, ai sensi dell'art. 8 della legge 1° agosto 2002, n. 166 e dell'art. 6 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, una convenzione tra il Ministero delle comunicazioni e la società a partecipazione pubblica Sviluppo Italia per l'attuazione del Programma per lo sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno, con l'obiettivo di agevolare la diffusione delle nuove infrastrutture anche nelle aree che, a causa del basso reddito o della lontananza dalle grandi città, non sarebbero interessanti per il mercato; a tal fine il CIPE, in data 13 novembre 2003, aveva assegnato al Ministero la gestione di 150 milioni di euro da destinare alla realizzazione di reti di telecomunicazioni su cui viaggeranno i nuovi servizi della società dell'informazione, mentre altri 120 milioni di euro sono stati stanziati per lo sviluppo dei servizi innovativi nel Mezzogiorno. Detta convenzione è stata approvata con decreto ministeriale del 9 gennaio 2004, che a sua volta è stato registrato dalla Corte.

E' stato infine sottoscritto, in data 23 gennaio 2003, il nuovo contratto di servizio, approvato con DPR 14 febbraio 2003, tra il Ministero e la Rai, Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo per il triennio 2003-2005; i punti qualificanti del documento riguardano il genere dell'offerta televisiva, l'aumento della programmazione dedicata ai minori nella fascia

oraria compresa tra le 7 e le 22,30, nonché l'aumento della programmazione in favore dei disabili.

- *La Direzione generale pianificazione e gestione delle frequenze* (Centro di responsabilità amministrativa n. 5), alla quale risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 63 risorse umane, ha svolto le seguenti iniziative, riferibili agli obiettivi strategici attribuiti (nel numero di 3, suddivisi in 5 obiettivi operativi):

1) Priorità politica "Rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici": si è proceduto all'adeguamento della normativa nazionale, in materia di gestione dello spettro radioelettrico, alle norme tecniche internazionali (gestione e revisione del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze, con emanazione, in data 20 febbraio 2003, del decreto ministeriale contenente modifiche al PNRF; preparazione a livello nazionale e partecipazione alla Conferenza Mondiale per le radiocomunicazioni - WRC-03).

2) Priorità politica "Ambiente e salute dei cittadini": nel quadro del monitoraggio dei livelli di inquinamento, in data 25 luglio 2003 è stata sottoscritta una convenzione tra il Ministero e la Fondazione "Ugo Bordoni" per la realizzazione di una rete di monitoraggio continuo dei livelli di campo elettromagnetico a livello nazionale[2] e con decreto ministeriale del 17 ottobre 2003 è stato istituito il Comitato strategico per la definizione progettuale dell'intera rete di monitoraggio.

Circa i rapporti della predetta Fondazione con il Ministero, in ordine ai quali nella relazione di questa Corte per l'anno 2002 erano state manifestate perplessità, si richiama il disposto dell'art. 41, comma 5 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, in base al quale è riconosciuto alla Fondazione stessa lo status di istituzione privata di alta cultura e viene dato un notevole impulso alle sue funzioni in riferimento alle attività del Ministero, anche in termini finanziari: viene, infatti, destinato al finanziamento della Fondazione un contributo annuo per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004 di 5.165.000 euro per spese di investimento relative alle attività di ricerca.

A parte le scelte operate dal legislatore e la loro conformità alla disciplina comunitaria di affidamento dei servizi, di cui alla direttiva n. 92/50 ed al decreto legislativo n. 157 del 1995, sono comunque da segnalare le misure adottate dall'Amministrazione per verificare le modalità di svolgimento del progetto affidato alla Fondazione con la citata convenzione del 25 luglio 2003: in questo senso operano le disposizioni dell'art. 5 della convenzione, secondo le quali ogni fatturazione deve essere accompagnata dalla rendicontazione delle relative spese e da una relazione tecnica sullo stato di attuazione complessiva della rete; così pure quelle del decreto ministeriale del 17 ottobre 2003, rettificato con decreto del 18 novembre 2003, che ha istituito, come sopra detto, un Comitato strategico incaricato di esprimere il proprio parere ai fini dell'approvazione, da parte del Ministro delle comunicazioni, delle linee guida per la realizzazione della rete di monitoraggio ai sensi dell'art. 3, comma 3 del DPCM del 28 marzo 2002.

3) Priorità politica "Miglioramento della qualità dei servizi": l'attività si è concentrata sul potenziamento delle strutture tecniche centrali e periferiche (in particolare, delle strutture degli Ispettorati Territoriali, con stipula, in data 7 agosto 2003, del contratto con la Società Rohde&Schwarz per l'acquisto delle occorrenti attrezzature) e sull'istituzione del Registro Nazionale delle Frequenze.

- *La Direzione generale regolamentazione e qualità dei servizi* (centro di responsabilità amministrativa n. 6), alla quale risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 53 risorse umane, ha svolto le seguenti iniziative, in relazione agli obiettivi strategici attribuiti (nel numero di 6, suddivisi in altrettanti obiettivi operativi):

---

[2] Il decreto di approvazione della convenzione sottoscritta il 25 luglio 2003 è stato ammesso al visto ed alla registrazione in data 1° ottobre 2003 dalla Corte.

1) Priorità "Sviluppo economico e sociale": nell'ambito del semestre di Presidenza italiana dell'UE, la Direzione ha partecipato a gruppi di lavoro in ambito UE ed ha svolto funzioni di segreteria organizzativa e di supporto logistico per gli incontri della Presidenza europea (riunioni di Viterbo, Siracusa e Cernobbio); ha collaborato alla stesura di un pacchetto di compromesso per il regolamento ENISA (Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione), approvato dal Parlamento europeo ed ha partecipato a varie riunioni in ambito Working Group TLC su temi relativi alla regolamentazione delle telecomunicazioni e dei servizi della società dell'informazione.

Quanto alla realizzazione del mercato unico europeo delle apparecchiature radio terminali di telecomunicazione, sono stati intrattenuti rapporti con la Comunità europea ed il TCAM relativi all'attuazione della direttiva 1999/5/CE e delle decisioni successive.

Per la definizione delle procedure operative per la vigilanza ed il controllo del mercato delle apparecchiature di telecomunicazione, è stata diramata in data 8 luglio 2003 una circolare contenente linee guida, modelli di comportamento e soluzioni di talune problematiche sollevate.
2) Priorità politica "Rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici": le attività hanno riguardato il recepimento del nuovo quadro regolamentare europeo di cui alle direttive comunitarie 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE (l'obiettivo è stato raggiunto con l'emanazione del Codice delle comunicazioni elettroniche - decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, pubblicato nella G.U. n. 150/L del 15 settembre 2003) ed il riordino del sistema delle comunicazioni (adeguamento della normativa vigente sulla base delle disposizioni del nuovo quadro regolamentare europeo: anche questo obiettivo è stato raggiunto, in quanto i provvedimenti relativi sono al vaglio definitivo delle Commissioni parlamentari).
- *L'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione* (Centro di responsabilità amministrativa n. 6), al quale risultano assegnate, al 31 dicembre 2003, n. 179 risorse umane, ha svolto le seguenti iniziative, riferibili agli obiettivi strategici attribuiti (nel numero di 20, di cui 14 individuati con la Direttiva annuale e 6 assegnati con il decreto ministeriale del 21 novembre 2003):
1)Priorità politica "Sviluppo economico e sociale": le iniziative hanno avuto per oggetto ricerche, sperimentazioni, divulgazione e consulenze su tecnologie innovative per permettere lo sviluppo economico e sociale del settore (postazione per validazione HW/SW di una piattaforma multimediale per l'utente della TV digitale; accertamento delle condizioni necessarie per l'inserimento della TV numerica su flusso INTERNET; accertamento del guadagno di nuovi codici di correzione di errore su sistemi di trasmissione innovativi e su nuove funzionalità di rete; divulgazione, supporto e consulenza nell'ambito del programma e-TEN dell'Unione europea; istituzione dell'Organismo di Certificazione per la sicurezza informatica, sia per gli apparati sicuri per la generazione della firma digitale, sia per i prodotti e sistemi commerciali).

I seguenti obiettivi sono stati assegnati dal Ministro nel corso dell'anno con il decreto del 21 novembre 2003 e pertanto gli Uffici hanno svolto solo un'attività di programmazione:
- studio del progetto "certificazione dei siti di trasmissione a radiofrequenza"; ricerche, sperimentazioni, divulgazioni e consulenze su tecnologie innovative per permettere lo sviluppo economico e sociale nel settore ICT;
- studio di un sistema satellitare a larga banda per i servizi della PA in collaborazione con il MIUR e come proposta agli altri Ministeri interessati;
- studio per l'avvio di un'iniziativa pilota sulla TV digitale terrestre;
- sperimentazione e sviluppo di tecnologie di interazione tra utente e dispositivi tecnologici sempre più complessi ("progetto TAL" sul trattamento automatico della lingua italiana);
- studio del progetto "agire digitale", avente come scopo la promozione degli applicativi Web-based a larga banda per i cittadini e soprattutto le imprese;

- contributo per la stesura del programma nazionale della ricerca 2004-2006, per la parte riguardante il settore ICT;

2) Priorità politica "Ambiente e salute dei cittadini": sono state svolte iniziative di ricerca di tecnologie innovative per la riduzione dei campi elettromagnetici e relative metodologie di valutazione (protocollo di misura dei campi elettromagnetici vicini emessi dai trasmettitori di radiodiffusione; costituzione di una banca dati relativa ai parametri ed alle infrastrutture di radiocomunicazione connessi all'elettrosmog, condotti in regime di convenzione con CIRIAF - Consorzio Universitario di Ricerca sull'Inquinamento da agenti fisici).

3) Priorità politica "Formazione": le attività si sono concentrate sulla formazione tecnico specialistica nel settore ICT (riprogettazione del corso di specializzazione post laurea in TLC; realizzazione iniziative di formazione tecnico-specialistica del personale del Ministero; rilascio patente europea per l'informatica (ECD/START) per i dipendenti candidati del Ministero e di eventuali altre amministrazioni).

4) Priorità politica "Miglioramento della qualità dei servizi": le attività hanno avuto per oggetto ricerche, sperimentazioni ed applicazioni di metodi e strumenti per migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini, con l'acquisizione della strumentazione necessaria e lo svolgimento di campagne di valutazione soggettiva della qualità; la classificazione in livelli di accessibilità dei siti web delle Amministrazioni pubbliche, anche attraverso l'allestimento di un laboratorio; la fornitura dei segnali di riferimento ai gestori di servizi TLC; la realizzazione di una "Clearing house" per le procedure di "Provising" della number portability.

Nella sua relazione finale, il Servizio di controllo interno segnala una circostanza che la Corte condivide, e cioè l'opportunità di connotare in modo più distinto le finalità dell'Istituto: pur tenendo conto della rilevanza scientifica e tecnologica delle attività in questione, sarebbe più proficuo far precedere la programmazione delle iniziative di studio e di ricerca da un'attenta verifica dei potenziali fruitori, anche in ambiti circoscritti (come la comunità scientifica, settori economici od alcuni soggetti pubblici), al fine di non vanificare gli sforzi e l'impegno profusi ed impiegare al meglio le risorse a disposizione.

4. L'organizzazione.

L'organizzazione ministeriale considerata dalla presente relazione è quella derivante dall'attuazione del DL 12 giugno 2001, n. 217, convertito in legge 3 agosto 2001, n. 317, che, modificando il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e la legge 23 agosto 1988, n. 400, ha istituito, all'art. 6, il Ministero delle comunicazioni e delineato le rispettive attribuzioni; il decreto legislativo n. 366 del 2003, che ha modificato tale assetto, è infatti entrato in vigore il 9 gennaio 2004, come riferito al precedente paragrafo 2.3.

Alla data del 31 dicembre 2003, a fronte di una dotazione organica di 2.165 unità, erano presenti 1.903 dipendenti, di cui 885 presso gli uffici centrali e 1.018 presso gli ispettorati territoriali, secondo il seguente quadro riassuntivo.

Area	Dotazione organica	PERSONALE PRESENTE									Disponibilità
		Uffici centrali			Ispettorati territoriali			Centrali e periferici			
		Amm.vi	Tecnici	Totale	Amm.vi	Tecnici	Totale	Amm.vi	Tecnici	Totale	
Dirigenti 1^ F.	8*	7		7*				7		7*	-1
Dirigenti 2^ F.	52**	16	16	32	4	8	12	20	24	44	-8
C3 super		22	24	46	5	22	27	27	46	73	
C3		54	53	107	7	29	36	61	82	143	
C3 totale	238	76	77	153	12	51	63	88	128	216	-22
C2	234	7	1	8		3	3	7	4	11	-223
C1 super		109	147	256	65	437	502	174	584	758	
C1		6	2	8	3	4	7	9	6	15	
C1 totale	697	115	149	264	68	441	509	183	590	773	76
B3 super		32	7	39	25	40	65	57	47	104	
B3		108	6	114	56	25	81	164	31	195	
B3 totale	308	140	13	153	81	65	146	221	78	299	-9
B2	384	110	6	116	93	10	103	203	16	219	-165
B1	174	63	42	105	55	108	163	118	150	268	94
A1 super		45		45	18		18	63		63	
A1		2		2	1		1	3		3	
A1 totale	70	47		47	19		19	66		66	-4
TOTALE	2.165	581	304	885*	332	686	1.018	913	990	1903*	-262

* n.1 posto di Segretario generale
** n. 26 dirigenti amm.vi 2^ F. e n. 26 dirigenti tecnici di 2^ F.

Fonte: Ministero delle Comunicazioni

Le retribuzioni corrisposte nel 2003 ammontano, in totale, a 47.700.000 euro, di cui 24.013.000 euro per il personale degli uffici centrali e 23.687.000 euro per il personale degli uffici periferici.

L'Amministrazione non ha ancora provveduto alla redazione ed alla pubblicazione del ruolo organico, in quanto sono ancora in corso le procedure di riqualificazione del personale previste dal CCNL – Comparto ministeri.

Per quanto riguarda la nuova organizzazione del Ministero ai sensi del decreto legislativo n. 366 del 2003, oltre all'approvazione in data 3 giugno 2004 dello schema di DPR recante il regolamento di attuazione da parte del Consiglio dei Ministri, risultano ancora in atto le procedure di riordino dell'Istituto Superiore delle comunicazioni e tecnologie dell'informazione e del Consiglio superiore delle comunicazioni.

In merito alla gestione delle risorse umane, occorre segnalare che è risultato parzialmente conseguito l'obiettivo "Formazione", in quanto, come accennato nel paragrafo 3, la Direzione generale degli affari generali e del personale ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio solo il piano di massima per la formazione primaria dei dirigenti, mentre le convenzioni con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo e con la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Tuscia di Viterbo sono state sottoscritte alla fine dell'anno e pertanto non se conoscono gli esiti, che dovranno essere valutati in prosieguo di tempo.

Presso il Ministero opera da tempo il Servizio di controllo interno, il quale ha reso puntualmente le relazioni previste (semestrale e finale), fornendo elementi di valutazione sullo

stato di avanzamento degli obiettivi strategici fissati nelle direttive ministeriali, nonché sullo svolgimento delle attività istituzionali da parte dei vari Centri di Responsabilità.

La Corte deve tuttavia rilevare che nell'illustrazione dei risultati dell'azione amministrativa i corrispondenti dati finanziari vengono talora indicati in modo incompleto ovvero non vengono neppure forniti: quest'ultima circostanza, in particolare, si è verificata in ordine ad un aspetto della gestione che appare fondamentale nel quadro delle iniziative volte allo sviluppo delle trasmissioni televisive in tecnica digitale, e cioè in tema di contributi per l'acquisto o il noleggio dei decoder, allorché il Servizio ha riferito, nella relazione finale, di non disporre di informazioni circa l'erogazione dei predetti contributi per l'anno 2003.

Si ritiene, in questa sede, di segnalare la lacuna, affinché l'attività del Servizio risponda in modo compiuto alle sue finalità di conoscenza delle iniziative ministeriali e, quindi, fornisca un'efficace collaborazione agli organi di controllo esterno.

5. *Auditing* finanziario-contabile ed analisi del bilancio ministeriale.

Nella seguente tabella vengono indicate le componenti più significative del bilancio consuntivo per l'anno 2003 suddivise per Centri di Responsabilità (stanziamenti definitivi, autorizzazioni di cassa, impegni, pagamenti, residui ed economie), dalle quali è possibile ricavare una prima sintetica valutazione della gestione finanziaria del Ministero.

Tabella 1

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	10.640	11.097	120	9.911	8.938	1.395	729
2. Segretariato generale	13.950	25.245	5.156	12.584	22.891	5.167	1.366
3. Affari generali e personale	57.561	59..377	681	53.024	51.356	10.666	4.537
4. Concessioni e autorizzazioni	152.450	220.709	78.481	148.859	158.231	236.251	3.591
5. Pianificazione e gestione delle frequenze	9.412	14.788	9.867	9.067	9.561	23.266	345
6. Regolamentazione e qualità dei servizi	2.760	2.907	13	2.450	2.520	69	310
7. Istituto superiore comunicazione e tecnologie dell'informazione	23.593	24.378	14.863	22.986	22.510	5..323	607
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**270.367**	**358.501**	***109.181***	**258.881**	**276.007**	**282.136**	**11.486**

Peraltro, come già sottolineato nelle relazioni per gli anni precedenti, considerevoli, ulteriori risorse destinate a vario titolo al settore delle comunicazioni provengono dal Ministero dell'economia e delle finanze; in proposito, per il 2003 risultano trasferimenti per circa 1.642 milioni di euro (tra i più rilevanti, si segnalano quelli per il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, delle Poste italiane SpA e gli oneri per mutui stipulati con la Cassa depositi e prestiti per il potenziamento, il rinnovo e lo sviluppo dei servizi di comunicazione).

In ulteriore analisi (Tabella 2), si osserva che l'incidenza degli stanziamenti definitivi per spese di funzionamento sul totale delle disponibilità finanziarie del Dicastero passa dal 30,83 per cento dell'anno 2002 al 33,05 per cento e quindi risulta in lieve aumento, anche se va rapportata alle diminuite disponibilità finanziarie complessive del bilancio del Ministero, che passano da 287.371 milioni di euro dell'anno 2002 a 270.367 milioni di euro dell'anno 2003.

Gli stanziamenti definitivi per spese per interventi presentano un aumento notevole in termini percentuali, pari al 53,8 per cento rispetto al dato del 2002 (-10,9 per cento);

l'incremento interessa in particolare il Fondo per il finanziamento del servizio universale di telecomunicazioni, per il quale sono stati stanziati 42,6 milioni di euro (cap. 3128).

Gli stanziamenti definitivi per spese per investimenti diminuiscono, invece, del 64 per cento circa rispetto al dato del 2002 (-47,3 per cento). Al riguardo, è significativo notare quanto si è verificato nella gestione del capitolo 7580 (contributi in favore dei titolari di emittenti televisive locali, per l'adeguamento al piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiotelevisive e per l'ammodernamento degli impianti), per il quale non si sono registrate allocazioni di competenza nel bilancio 2003, nonché nella gestione del capitolo 7590 (contributi per l'acquisto di apparati ricevitori – decodificatori nonché di apparati di utenti per la trasmissione e la ricezione a larga banda dei dati via internet), per il quale sono stati stanziati 12,9 milioni di euro in conto competenza, rispetto ai 38,4 del 2002 ed ai 34,9 del 2001.

Tabella 2

(migliaia di euro)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA							
Esercizio finanziario	(a) Spese di funzionamento	(b) inc. % a/g	(c) Spese per interventi	(d) inc. % c/g	(e) Spese per investimenti	(f) inc. % e/g	(g) Totale Amm.ne
1998	76.266	71,05	16.581	15,45	10.988	10,24	107.337
1999	85.820	61,26	36.918	26,35	12.080	8,62	140.083
2000	89.579	58,56	46.421	30,35	12.937	8,46	152.956
2001	91.258	23,12	99.107	25,11	199.929	50,65	394.754
2002	88.612	30,83	88.297	30,72	105.342	36,65	287.371
2003	89.373	33,05	135.772	50,21	37.882	14,01	270.367

La capacità d'impegno[3] (rapporto tra impegni effettivi totali a fine esercizio e massa impegnabile) passa dall'82,17 per cento dell'anno 2002 all'84,12 per cento del 2003, segnalando quindi un miglioramento sia sul dato dell'anno precedente, sia rispetto alla media dell'intero bilancio dello Stato (92,1 per cento) per l'ultimo biennio (Tabella 3).

Tabella 3

CAPACITA' DI IMPEGNO – MINISTERO COMUNICAZIONI

(migliaia di euro)

2000			2001			2002			2003		
a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% b/a	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% e/d	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% h/g	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% m/l
161.345	125.591	77,84	404.081	193.045	47,77	442.819	363.866	82,17	320.808	269.874	84,12

[3] A partire da quest'anno tale indice è modificato nelle sue componenti, in quanto considera quale massa impegnabile la somma dei residui di stanziamento iniziali e delle previsioni definitive di competenza e quali impegni effettivi totali la somma degli impegni effettivi sulla competenza e degli impegni sui residui di stanziamento iniziali, al netto delle economie sui residui di stanziamento stessi.
Per rendere possibili i raffronti, analoghe modifiche sono state apportate all'indice in questione relativo all'intero bilancio dello Stato.

CAPACITA' DI IMPEGNO – INTERO BILANCIO STATO

(migliaia di euro)

2000			2001			2002			2003		
a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% a/a	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% e/d	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% h/g	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% m/l
605.557.095	569.972.270	94,12	641.800.546	619.891.851	96,58	690.492.513	628.208.506	90,97	732.304.019	682.164.806	93,15

La capacità di spesa (rapporto tra pagamenti totali a fine esercizio e massa spendibile) rimane notevolmente al di sotto di quella della media del bilancio statale: rilevato che quest'ultima, nell'anno 2003, raggiunge l'80,43 per cento, la capacità di spesa del Ministero si attesta nello stesso anno al 45,77 per cento, anche se si tratta di un valore migliore di quello registrato nell'anno 2002 (33,63 per cento) (Tabella 4).

Tabella 4

CAPACITA' DI SPESA – MINISTERO COMUNICAZIONI

(migliaia di euro)

1999			2000			2001			2002			2003		
a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n	o	p	q
Massa spendibile	Pagamenti totali	% b/a	Massa spendibile	Pagamenti totali	% e/d	Massa spendibile	Pagamenti totali	% h/g	Massa spendibile	Pagamenti totali	% m/l	Massa spendibile	Pagamenti totali	% p/o
176.397	99.208	56,24	216.031	98.076	45,4	486.150	147.173	30,27	560.662	188.554	33,63	603.006	276.007	45,77

CAPACITA' DI SPESA – INTERO BILANCIO STATO

1999			2000			2001			2002			2003		
a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n	o	p	q
Massa spendibile	Pagamenti totali	% b/a	Massa spendibile	Pagamenti totali	% e/d	Massa spendibile	Pagamenti totali	% h/g	Massa spendibile	Pagamenti totali	% m/l	Massa spendibile	Pagamenti totali	% p/o
741.206.065	582.643.657	78,61	712.538.553	549.536.734	77,12	763.230.679	612.342.010	80,23	814.012.714	615.767.103	75,64	855.388659	688.034.395	80,43

Circa la capacità dell'Amministrazione di effettuare una corretta programmazione delle risorse finanziarie occorrenti per il perseguimento degli obiettivi, il relativo indice è costituito dal rapporto tra gli stanziamenti iniziali, definiti con la legge di bilancio e quelli finali, evidenziati al consuntivo con le eventuali variazioni apportate in sede di assestamento: mentre nel 2002 la percentuale di scostamento era stata minima (2,83 per cento), nel 2003 la percentuale è del 28,87 per cento ed assume quindi un valore notevolmente più elevato rispetto alla media degli anni 1999 e 2000 (13,5 per cento), mentre il valore riscontrato nel 2001 (142,78 per cento) è riferibile a cause del tutto congiunturali.

Tra i vari Centri di Responsabilità, due presentano incrementi notevoli: l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione passa dal 10,62 per cento del 2002 all'86,83 per cento del 2003; la Direzione generale concessioni e autorizzazioni passa dall'1,40 per cento al 41,69 per cento.

Altri due Centri di Responsabilità presentano, invece, una diminuzione dell'indice: la Direzione generale regolamentazione e qualità dei servizi passa dal 25,33 per cento al 9,83 per cento, mentre il Segretariato generale presenta un indice negativo, passando dall'1,65 per cento a –1,81 per cento (Tabella 5).

Tabella 5

(migliaia di euro)

Centri di Responsabilità	1999		diff.	2000		diff.	2001		diff.	2002		diff.	2003		diff.	2004
	Stanz. iniziali	Stanz. finali	%	Stanz. iniziali	Stanz. finali	%	Stanz. iniziali	Stanz. finali	%	Stanz. iniziali	Stanz. finali	%	Stanz. iniziali	Stanz. finali	%	Stanz. iniziali
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	4.041,51	5.443,08	34,68	5.077,55	5.759,05	13,42	4.523,11	8.071,93	78,46	7.626,30	9.224,09	20,95	9.634,62	10.640,40	10,44	10.102,39
Segretariato generale	11.243,29	11.704,72	4,10	11.611,40	11.715,81	0,90	12.374,14	26.214,22	111,85	15.121,13	15.370,09	1,65	14.207,74	13.950,08	-1,81	13.890,04
Affari generali e personale	50.139,58	55.666,56	11,02	57.922,54	59.283,72	2,35	51.211,53	58.441,26	14,12	53.015,70	54.140,26	2,12	54.563,97	57.561,15	5,49	53.424,66
Concessioni e autorizzazioni	27.830,47	39.094,62	40,47	35.971,36	49.072,60	36,42	69.836,67	255.451,40	265,78	180.189,53	182.711,80	1,40	107.592,44	152.450,04	41,69	265.514,71
Pianificazione e gestione delle frequenze	10.241,48	10.239,89	-0,02	9.997,19	10.106,00	1,09	9.736,28	30.547,30	213,75	9.111,43	9.657,19	5,99	8.652,91	9.412,48	8,78	8.780,72
Regolamentazione e qualità dei servizi	2.548,82	2.878,23	12,92	2.542,05	2.696,20	6,06	2.338,20	2.726,61	16,61	2.209,72	2.769,39	25,33	2.512,44	2.759,95	9,83	2.213,87
Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	14.398,75	15.055,97	4,56	13.930,43	14.323,26	2,82	12.575,38	13.301,03	5,77	12.201,71	13.498,09	10,62	12.627,95	23.592,87	86,83	17.992,62
TOTALE	**120.443,90**	**140.083,08**	**16,31**	**137.052,52**	**152.956,64**	**11,60**	**162.595,31**	**394.753,76**	**142,78**	**279.475,52**	**287.370,90**	**2,83**	**209.792,07**	**270.366,97**	**28,87**	**371.919,01**

In ordine a singole poste di bilancio del conto consuntivo, si segnala:

- come per il trascorso esercizio, anche nell'anno 2003 si riscontrano eccedenze di spesa, ma il fenomeno è circoscritto ad un solo capitolo (n. 1845), concernente gli oneri sociali a carico dell'Amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti (per un importo di 951.103,44 euro in c/residui e 793.420,58 euro in c/cassa);
- per taluni capitoli risulta l'assunzione di impegni a fine esercizio, a causa della lunga durata del procedimento di spesa: il fenomeno riguarda, in particolare, i capitoli 1261, 1591, 7151 sul funzionamento e sviluppo del sistema informativo; 3121, 3123 e 7580, sui contributi a favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali; 7590 sui contributi per l'acquisto di apparati di decoder e per l'accesso a larga banda dei dati via Internet;
- per un numero maggiore di capitoli risultano economie di gestione: la circostanza interessa, in particolare, i capitoli di spesa relativi al trattamento economico del personale (capitoli 1002, 1004, 1372, 1821); i capitoli 2003, 2004 e 2012 relativi al pagamento di utenze varie, fitto di locali ed oneri accessori, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto; i capitoli 1176 e 2017, concernenti contributi per lo svolgimento di compiti di studio e di proposta nel settore della multimedialità e delle nuove tecnologie della comunicazione attribuiti al Consiglio superiore delle comunicazioni, nonché per lo svolgimento del forum internazionale per lo sviluppo delle comunicazioni nel Mediterraneo, che recano, rispettivamente, un'economia di 137.398,00 euro e di 258.228,00 euro.

Questi ultimi dati evidenziano una disfunzione operativa, in quanto per il capitolo 1176 è andato in economia il 53,2 per cento dello stanziamento di bilancio, pari a 258.228,00 euro, mentre è andato in economia l'intero stanziamento del capitolo 2017, recante anch'esso l'importo di 258.228,00 euro;

- il fenomeno dei residui di stanziamento (lett. F) si riscontra in nove capitoli del bilancio e appare maggiormente rilevante nei capitoli relativi a:
- fondo da ripartire per oneri di personale (cap. 2230, stanziamento 5,2 milioni di euro e residui 5,2 milioni)
- spese per investimenti nella ricerca scientifica (cap. 7931, stanziamento 4,5 milioni di euro e residui 1,7 milioni)
- per lo sviluppo del sistema informativo (cap. 7151, stanziamento 1,3 milioni di euro e residui 1,2 milioni);
- in ordine allo sviluppo della tecnica digitale terrestre, è stato impegnato sul capitolo 7590 l'importo di 4 milioni di euro per la concessione di contributi relativi all'acquisto o al noleggio di apparecchi idonei alla ricezione degli appositi segnali televisivi, corrispondente all'intero stanziamento del capitolo stesso.

Simile risultato potrebbe apparire non in linea con le esigenze dell'espansione della tecnica digitale, ma per una valutazione complessiva occorre anche tener conto delle disponibilità del bilancio del Dicastero destinate a questo settore, sulle quali sono stati posti pure gli oneri per l'accesso agli apparati di trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet (46,2 milioni di euro in conto residui, 12,9 in conto competenza e 25,9 per cassa): fino all'anno 2003, pertanto, l'impegno finanziario dello Stato non sembra aver raggiunto livelli ragguardevoli in rapporto ai costi dell'evoluzione tecnologica dei due settori in esame, considerati nel loro insieme.

Un'inversione di tendenza potrebbe essere rappresentata dall'aumento degli stanziamenti relativi ai contributi per l'acquisto o il noleggio dei decoder per l'anno 2004, che ammontano a 110 milioni di euro ai sensi dell'art. 4, comma 1 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004): sarà quindi cura dell'Amministrazione adottare le misure necessarie per attuare l'intenzione del legislatore e questo sforzo appare quanto più cogente, in quanto sono venute meno le disposizioni sull'impianto di nuove infrastrutture e l'adeguamento di quelle esistenti, di cui al decreto legislativo n. 198 del 2002, che, come detto in precedenza, è stato dichiarato incostituzionale con sentenza della Consulta n. 303 del 2003.

Mediante un'efficace azione amministrativa, dovrebbe essere possibile anche riequilibrare il rapporto con l'espansione degli apparati di trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet, per la quale sono stati erogati 19,5 milioni di euro ed impegnati 26,9 milioni di euro per la concessione dei relativi contributi, con oneri a carico dello stesso capitolo n. 7590; considerando che per l'anno 2004 l'art. 4, comma 2 della legge n. 350 del 2003 stanzia ulteriori 30 milioni di euro, per tale via potrebbe essere assicurata la crescita complessiva dei servizi della società dell'informazione.

Su un piano più generale, ma ugualmente connesso al tema, possono essere positivamente valutate le iniziative volte al rilascio delle abilitazioni per la sperimentazione della diffusione dei programmi digitali a favore delle emittenti televisive locali (nel 2003, ne sono state rilasciate 174, su un totale di 630 emittenti televisive concessionarie o autorizzate per la diffusione su frequenze terrestri in tecnica analogica), nonché all'ammodernamento degli impianti da parte delle stesse emittenti (alle quali sono stati erogati contributi, relativi agli anni 2000 e 2001, per un totale di 24,5 milioni di euro a carico del cap.7580);

- non appare, infine, trascurabile l'apporto che le attività del Ministero in tema di rilascio di licenze ed autorizzazioni nei settori postale e delle telecomunicazioni hanno arrecato alle entrate del bilancio statale per l'anno 2003; esso ammonta a complessivi 458,61 milioni di euro, pari al 1,34 per cento del totale del titolo II relativo alle entrate extratributarie accertate (34.150 milioni di euro) e quindi ha raggiunto un livello inferiore a quello dell'anno 2002, allorché le entrate ammontarono a 545 milioni di euro, per effetto dello svolgimento della gara relativa all'UMTS.

In dettaglio, il predetto importo di 458,61 milioni di euro è costituto dalle seguenti voci: 0,91 milioni di euro per il settore postale (licenze ed autorizzazioni ex decreto legislativo n. 261 del 1999); 411,84 milioni di euro per il settore telecomunicazioni (autorizzazioni generali e diritti di uso delle frequenze ex decreto legislativo n. 259 del 2003, comprendente reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, già disciplinati dal DPR n. 318 del 1997 e ad uso privato, già disciplinati dal DPR n. 447 del 2001); 45,86 milioni di euro per il settore radiotelevisivo (canoni per concessioni radiotelevisive private, nazionali e locali, esclusa la Rai, il cui canone affluisce ad un capitolo di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze).

Ministero della difesa

Considerazioni di sintesi.
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;* 2.3.1 Programma SIV e realizzazione di un sistema integrato; 2.3.2 Reti telematiche.
3. Analisi economico-finanziaria *3.1 Analisi per centri di responsabilità; 3.2 Analisi per categorie economiche; 3.3 Analisi sintetica dei programmi finanziari della Difesa; 3.4 La contabilità analitica per centri di costo.*
4. Profili di *Auditing finanziario-contabile.*
5. Aspetti di particolare rilievo: *5.1 Missioni all'estero; 5.2 Agenzia Industrie-Difesa; 5.3 Dismissioni beni immobili della Difesa.*
6. Attività contrattuale: *6.1 Analisi dell'attività contrattuale e dei programmi internazionali della difesa; 6.2 L'Esternalizzazione dei servizi, il ricorso alle convenzioni CONSIP; 6.3 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.*

Considerazioni di sintesi.

L'Amministrazione della Difesa è indirizzata ad un opera di razionalizzazione della sua struttura, concentrando la decisionalità dell'*Area tecnico-amministrativa* nella figura del Segretario generale che, per il bilancio 2004, diviene il *Centro di Responsabilità* unico, afferendo il *CdR "Gabinetto" all'area di indirizzo politico* ed assumendo il *CdR* Direzione centrale per il bilancio e gli affari finanziari una valenza, anch'essa, di diretto riferimento al Ministro.

In concreto, il riscontro della prima parte di questo esercizio finanziario indica che le Direzioni generali non hanno perso la loro rilevanza in ordine ai profili gestionali la cui complessità era fortemente aumentata in seguito all'accorpamento del quale erano state oggetto, ma viene realizzata una sinergia tra Segretario generale e Direttori generali, con la creazione di un "Ufficio Generale posto alle dirette dipendenze del Segretario Generale/DNA", al quale spetta la funzione di *cerniera*, tra le due figure, ferme restando le funzioni di coordinamento generale del II Reparto del Segretariato generale.

Certamente, diventa più diretto il coinvolgimento, sul piano gestionale degli Stati maggiori d'Arma, ormai stabili *Centri di Responsabilità.*

L'Arma dei Carabinieri sta consolidando il processo di riordino delle strutture, funzioni e carriere del personale dell'Arma con l'adeguamento dei livelli di comando alla rilevanza delle funzioni e delle connesse responsabilità decisionali, al fine di renderle adeguate alla sua

configurazione di *Forza armata*[1] ed accelera il processo di razionalizzazione sul territorio, introducendo i nuovi *Distaccamenti amministrativi.*

L'evolversi dell'esperienza del controllo interno e la scelta, auspicata dalla Corte, di rendere unitarie le decisioni in campo informatico, realizzata con la creazione di un Ufficio generale presso lo Stato maggiore della Difesa, sono segnali positivi in un contesto che, sia per la sempre maggiore esposizione nell'ambito delle *missioni internazionali* (nell'ottica del *peace-keeping*, ordine pubblico internazionale, addestramento delle forze militari e di polizia e di lotta al terrorismo), sia per il ridimensionamento delle aspettative sugli incrementi di bilancio che dovevano ridurre il *gap* con gli altri Paesi UEO e NATO, necessita di ricalibrare la programmazione nel corso dell'esercizio e di dotarsi di adeguati sistemi di monitoraggio della spesa.

Il miglioramento dei conti viene evidenziato dai residui che diminuiscono da 7,34 miliardi di euro a 6,96 miliardi e dall'andamento delle Direzioni d'armamento che hanno registrato risultati positivi nella dinamica di spesa, ma non va sottovalutato che la contrazione delle disponibilità, avvenuta con il decreto "taglia-spese" del 29.11.2002, aveva determinato effetti in primo luogo sul rendiconto 2002, ma inevitabilmente sulla programmazione 2003 che, come si rilevava già nella nota preliminare 2003, ha posto un freno all'evoluzione degli investimenti per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti, dal quale conseguono ritardi ai quali è necessario porre rimedio con soluzioni di "medio periodo". Ne costituisce un esempio il ricorso al *lease* per la dotazione di intercettori in attesa dei primi velivoli EFA – Eurofighter 2000.

L'esercizio sull'*Auditing finanziario-contabile* conferma ulteriormente l'esigenza di monitorare la spesa decentrata per razionalizzarla in un'ottica di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In ultimo, va fatto cenno al consolidamento dell'esperienza dell'*Agenzia Industrie-Difesa* che è in una fase alquanto delicata in quanto, in un arco di tempo contenuto (nemmeno un triennio di attività effettiva), ha diminuito il livello del contributo a carico del bilancio della Difesa (ora attestato al 42 per cento, rispetto al 58 per cento della produzione sviluppata, migliorata del 13 per cento rispetto al precedente esercizio) ed ha iniziato ad ottenere commesse sul mercato concorrenziale, che indicano possibilità di sviluppo.

In tale contesto, risulteranno determinanti le scelte che verranno prese, sotto il profilo ordinamentale, per quel che attiene alla sua collocazione nel sistema giuridico-economico e sotto quello, peraltro strettamente correlato al primo, degli strumenti che si intenderà adottare per superare in maniera più *flessibile* ed efficace i problemi, in particolare di *outplacement* del personale, che, attualmente, limitano le opzioni dirette a far conseguire l'"utile economico" per gli enti e gli stabilimenti gestiti dall'Agenzia.

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, conferma per il 2004, contenuti critici sulle assegnazioni di bilancio ottenute, considerate non in linea con le esigenze dell'Amministrazione, ritenendo che si sia di fronte ad una vera e propria limitazione nell'assegnazione delle risorse di cui il ministero necessita per mantenere l'efficienza dell'intero sistema.

In sostanza, viene ribadito l'allarme, già presente nella *nota preliminare* 2003, sulle difficoltà che ciò comporta nel contesto dell'attuazione delle riforme in atto.

---

[1] Conferita con la legge 31 marzo 2000, n.78.

L'Amministrazione ritiene, infatti, un obiettivo essenziale il raggiungimento, per il bilancio della Difesa, del livello dell'1,5 per cento del PIL.

Tenendo conto del bilancio di previsione e delle stime previsionali sul PIL, il bilancio Difesa si attesta all'1,45 per cento del PIL (19.668,3 milioni su 1.354.072 milioni), in diminuzione, quindi, rispetto al dato 2003 (1,49 per cento).

La *Funzione Difesa*, sempre rispetto al PIL, registra un'ulteriore diminuzione, attestandosi all'1,04 per cento rispetto all'1,06 del 2003 ed all'1,09 del 2002.

(milioni di euro)

Esercizio	***2003***	***2004***
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.803,4	14.087,0
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	4.555,7	4.614,9
Funzioni Esterne	245,9	237,4
Pensioni Provvisorie	770,9	729,0
Totale	**19.375,9**	**19.668,3**

Le risorse a disposizione vengono dunque ritenute esigue rispetto ai compiti che vedono la difesa italiana fortemente impegnata nel contesto internazionale che prevede forme diversificate di collaborazione in ambito NATO ed UE, che alla tradizionale "*peace keeping*" associano i compiti di "*collective defence*" e "*crisis reponse*", con logiche di intervento che presuppongono l'allocazione e l'impiego in tempi brevi dei contingenti.

Per tali ragioni, viene perseguito l'obiettivo di investire sempre più nella componente *operativa*, anche attraverso l'accelerazione del processo di riorganizzazione che, da un lato, tende a migliorare la professionalità e, dall'altro, ad ottimizzare e razionalizzare le strutture di supporto e tecnico-operative, in un ambiente nel quale ha grande rilievo l'evoluzione tecnologica.

Viene quindi posto un problema di *coerenza* delle risorse messe a disposizione della Difesa con il disegno riformatore che si incentra sulla *Forza professionale*.

L'incremento, estremamente ridotto delle previsioni 2004 sul 2003, che si attesta all'1,5 per cento (292,4 milioni) e che viene destinato al personale, incide sia sulla formazione e l'addestramento del personale, nell'ambito dell'*esercizio*, sia sull'*investimento* che vede addirittura ridotte le sue risorse rispetto al 2003 (3.195,5 milioni rispetto a 3.357,5).

Per quanto attiene alla struttura di bilancio, questa viene decisamente modificata, con la preannunciata (se ne è parlato diffusamente nella precedente relazione) riforma del CdR dell'area tecnico-amministrativa.

Il Segretario generale diviene, infatti, Centro di Responsabilità, mentre non sono più tali le Direzioni generali dell'area.

I CdR, a decorrere dal 2004, sono quindi 7: *Gabinetto, Direzione Centrale del Bilancio, Segretario Generale, Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri.*

Alla razionalizzazione amministrativa si collega dunque la razionalizzazione del bilancio in coerenza con la costruzione di una *contabilità economica per centri di costo*

1.2. Le direttive del Ministro.

Nella relazione sul rendiconto 2002 era stato segnalato come, per la prima volta, per il 2003 fosse stata emanata una Direttiva generale del Ministro *sull'attività amministrativa e sulla gestione*, nel quadro disegnato dall'art. 8 del d.lgs. 286 del 1999 e quindi avvalendosi del Servizio di controllo interno (controllo strategico).

Al tempo stesso veniva precisato come il sistema programmatorio della Difesa si fondi sull'interazione della Direttiva generale sull'azione amministrativa con la "Programmazione tecnico-finanziaria" e con la Nota aggiuntiva.

Si constata come l'impianto complessivo, predisposto con notevole tempestività, per il 2004 (la Direttiva generale è del 23 dicembre 2003, la P.T.F. è stata approvata dal Ministro con il decreto del 5 gennaio 2004 e la Nota aggiuntiva è stata resa pubblica il 9 gennaio successivo) sia in linea con i concetti di "coerenza interna" e "coerenza esterna" indicati nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2002.

Le priorità "politiche" costituiscono un aspetto di estrema rilevanza per l'Amministrazione della Difesa ed il profilo della cooperazione internazionale è quanto mai di attualità; viene dunque sottolineata l'esigenza di perseguirla anche in un'ottica di razionalizzazione degli interventi in campo multinazionale, attraverso un rafforzamento delle relazioni tra NATO ed UE e l'individuazione di linee strategiche maggiormente efficaci, soprattutto nella lotta al terrorismo internazionale.

Un significativo passaggio tra l'enunciazione di tali "priorità" ed i profili organizzativi e strutturali viene individuato nella "valorizzazione delle risorse disponibili" nel campo degli armamenti, proprio attraverso una collaborazione tra Stati membri che dovrà trovare il suo "tavolo" in un'Agenzia Europea che, nel promuovere lo sviluppo delle potenzialità militari, sostenga anche la "ricerca" e questo è un aspetto che interessa particolarmente il comparto delle industrie per la Difesa italiane.

In tale ottica, vengono evidenziati i *focus* che attengono al miglioramento complessivo della professionalità, degli strumenti a disposizione e degli interventi per disporre di un apparato, fondato su "professionisti" e "volontari" adeguato allo scenario nazionale ed internazionale.

La Direttiva sull'azione amministrativa indica, sulla base dell'attività svolta nel 2003 nel contesto di quella che viene definita "reingegnerizzazione dell'Amministrazione della Difesa", quattro linee operative che hanno un significativo impatto strutturale:

- Il controllo operativo dei fondi relativi agli investimenti, che viene accentrato presso lo Stato maggiore Difesa.
- L'avvio di un radicale riordino del comparto dell'informatica.
- La riduzione dei Centri di responsabilità da 18 a 7.
- La contrazione delle Unità previsionali di base di 70 unità e dei capitoli di spesa di 200 unità.

Forte impulso viene dato alla razionalizzazione dei servizi, da raggiungere attraverso un processo di snellimento delle strutture e delle procedure, tenendo conto di analisi di impatto che consentano di percepire i miglioramenti dell'azione amministrativa.

Il principio fondamentale espresso dalla Direttiva, declinata in obiettivi strategici ed operativi, è dunque quello della "razionalizzazione", ed a tal fine, viene assegnato al SECIN, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1999, il "parere di coerenza e congruenza" sulla programmazione strategica e sugli obiettivi operativi prescelti per ogni esercizio finanziario.

Va rilevato come la Direttiva faccia espresso riferimento a quanto emerso dalle relazioni della Corte dei conti, sia con riguardo all'esigenza di eliminare scollamenti tra l'individuazione del fabbisogno tecnico ed il suo inserimento nella programmazione, al fine di evitare le conseguenti disfunzioni in termini di efficacia ed economicità, sia con riguardo all'esigenza che le assegnazioni finanziarie rispettino, effettivamente, parametri mirati di priorità, funzionalità ed esatta stima dei fabbisogni, sia, infine con riguardo alla riduzione dei tempi di messa a disposizione del *budget* ai funzionari gerenti.

L'evoluzione della Direttiva è fondata sul monitoraggio sui risultati ottenuti nel 2003, disponibile ed al quale si farà cenno nella parte dedicata al Controllo interno.

Il parere di congruità, di cui si è detto, costituisce il collegamento tra la Direttiva e la Programmazione Tecnico-finanziaria.

In tale contesto viene definita la correlazione tra priorità politiche ed obiettivi operativi, secondo la sequenza: Missioni-Macroaree-Obiettivi della Direttiva (strategici)-Obiettivi operativi, legati questi ultimi agli enti programmatori ed alle risorse finanziarie assegnate.

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.

La Corte ritiene che questo sia un importante passo in avanti nel processo di traduzione di obiettivi che attengono alla "strategia" che si intende attuare in quelli che hanno un'effettiva dimensione *concreta* ed il cui raggiungimento può, realmente, essere misurabile e valutabile.

Un altro elemento di rilievo per la lettura della Direttiva 2004 è rappresentato dalla definizione del "Sistema di valutazione dei dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale", presentato il 28 aprile 2004.

Questo strumento permette, infatti, di chiudere il cerchio che parte dalla Direttiva, si correla con la Programmazione Tecnico-finanziaria e la Nota aggiuntiva, passa alla fase di monitoraggio e poi in quella di valutazione dei dirigenti e si chiude con la nuova Direttiva ed i nuovi strumenti programmatori, valendosi dell'analisi dei risultati ottenuti.

La costruzione complessiva viene supportata dall'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.

Uno degli aspetti di maggior rilievo dell'evoluzione strutturale della Difesa è rappresentato dalla diminuzione della cosiddetta "forza bilanciata" nell'ottica del perseguimento graduale della quota di 190.000 unità.

Per il 2004, è prevista una diminuzione del personale militare di 9.253 unità, che appare sensibilmente inferiore a quella indicato dal rapporto 2003-2002, che si attestava a 37.950 unità, ma va considerato che il processo di diminuzione del personale di leva continua ad essere sensibile, ma, ovviamente, dopo aver raggiunto il picco del 2003, tende a stabilizzarsi (è di 13.392 unità la previsione 2004 rispetto alle 46.382 del 2003).

La forza complessiva passa, quindi, nel 2004 da 211.930 unità (124.940 per l'Esercito, 37.300 per la Marina e 49.690 per l'Aeronautica) a 202.673 (119.837 per l'Esercito, 35.453 per la Marina e 47.383 per l'Aeronautica).

La forza effettiva dell'Arma dei Carabinieri, rilevata al termine del 2003, comprensiva del personale in extraorganico, è di 111.480 unità.

Viene ulteriormente perseguito il programma di adeguamento tecnologico e miglioramento qualitativo dello strumento militare.

Un aspetto che sottolinea il processo di riforma di vertici della Difesa risiede nella individuazione nel Capo di stato maggiore della Difesa dell'ente programmatore per gli investimenti[2].

La scelta di rafforzare la componente *interforze* viene dunque ulteriormente affinata. Infatti se il Capo di Stato maggiore della Difesa spicca per il suo ruolo di Vertice della Difesa, il Segretario generale della Difesa vede modificare in termini consistenti la sua posizione di vertice dell'area tecnico-amministrativa, in quanto, con il bilancio di previsione 2004, diviene Centro di Responsabilità in luogo delle Direzioni generali e, conseguentemente, viene superato il discusso ruolo di "coordinamento" discendente dalla lettura combinata della Legge sui vertici (25/97) e del Regolamento attuativo.

L'obiettivo della progettazione unitaria dello strumento militare è sempre più una realtà,

[2] Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h del DPR 25.10.1999, n. 556.

anche per l'impegno, al quale si è fatto cenno, nella graduale e progressiva riduzione della forza bilanciata.

Va considerato che è attualmente in discussione al Senato (A.S. 2572 – A.C. 4233) il disegno di legge di "Sospensione del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata" che reca anche la "Delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore".

La prospettiva di anticipare la sospensione della leva al 1° gennaio 2005, rispetto all'originario termine del 1° gennaio 2007, impone una forte accelerazione nell'ottica della "professionalizzazione" dello strumento, con l'evidente esigenza di incrementare la formazione e l'addestramento del personale, nonché la manutenzione ed il mantenimento in efficienza di dotazioni, mezzi, attrezzature, materiali ed equipaggiamenti.

Conseguenza diretta del processo di professionalizzazione è l'impatto su taluni aspetti operativi della logistica e sulle mansioni ausiliarie e strumentali, tradizionalmente assolte dalla leva, che determina processi di esternalizzazione per assicurare quei servizi di supporto (vigilanza e catering in particolare, ma anche conduzione automezzi) che si vanno ad aggiungere al ricorso al *leasing*, che nella forma del *leasing operativo* previsto dalla legge finanziaria 2004 merita particolari riflessioni.

Un aspetto sul quale la Corte si è sempre soffermata è quello relativo alla intercettazione della spesa periferica, cosa questa possibile solo attraverso un sistema informatico che consenta di tenere sotto controllo anche le contabilità speciali in tempo reale.

Un passo avanti in tal senso risiede nella collocazione, presso lo Stato maggiore della Difesa, di un centro unitario per l'informatica della Difesa, ferme restando le competenze del VI Reparto del Segretariato generale relative al funzionamento ed all'esercizio per l'Area *Tecnico-operativa*).

Il SIV - Sistema informativo di vertice dovrebbe andare a regime alla data del 1° gennaio 2005 e consentire l'avvio di una procedura informatizzata per la contabilità economica e la rilevazione delle spesa e dei costi della struttura periferica.

Per l'Arma dei carabinieri prosegue il processo di razionalizzazione e di informatizzazione delle strutture e particolare enfasi viene data alla formazione degli ufficiali, nel cui contesto è prevista l'istituzione della laurea di primo livello in "Scienze della sicurezza" e della laurea specialistica in "Scienze della sicurezza interna ed esterna".

In generale, per la Difesa, a causa del limitato incremento del bilancio non ritenuto in linea con le prospettive di cui si è detto, viene mantenuta la programmazione in atto, nella ricerca di soluzioni che consentano la massima efficienza ed economicità, anche dunque, attraverso il ricorso all'esternalizzazione o, comunque all'adozione di più moderni moduli di lavoro (task-force, gruppi di lavoro, collaborazioni con enti esterni).

Le Direzioni di armamento, (terrestre, marittimo ed aeronautico) sono particolarmente interessate a questo aspetto della programmazione, avendo comunque alcune priorità da perseguire.[3]

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

[3] A titolo di esempio, la Direzione per gli Armamenti navali è impegnata nella costruzione della portaaeromobili "Andrea Doria", delle unità del programma italo-francese "Orizzonte" e dei sommergibili classe "Todaro" (Programma italo-tedesco U212A; la Direzione per gli Armamenti terrestri sarà impegnata nella gestione di seguenti contratti: obice semovente 2000 (acquisizione di n. 70 PzH); veicoli ad alta mobilità da neve BV 206; veicoli cingolati da combattimento DARDO; missili MILAN testa attiva e testa inerte; veicoli blindati leggeri PUMA in versione 4x4 e 6x6; sistemi di Comando, Controllo e Navigazione SICCONA; la Direzione degli Armamenti aeronautici sarà impegnata nella gestione dei contratti per l'acquisizione di velivoli da trasporto C130J e C27J, velivoli aeroriforniti Boeing 767 T/T, di Elicotteri EH 101, Missili AMRAAM, Kit d'armamento JDAM a guida GPS; inoltre proseguirà nel programma di adeguamento delle capacità operative dei velivoli AMX e di ammodernamento delle linee di volo Tornado e HH 3F.

esercizi, con limitate modifiche ai programmi in atto.

Un imperativo categorico è quello del contenimento delle spese non ritenute direttamente collegate all'operatività dello Strumento militare.

Del resto, i programmi d'armamento sono stati sensibilmente colpiti dagli effetti del d.l. 6.9.2002, n. 194, convertito con la legge 31.10.2002, n. 246, sia in chiusura dell'esercizio 2002, sia per le conseguenze di appesantimento del bilancio 2003.

Su tali aspetti ci si sofferma in altra parte della relazione.

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 la cui azione è di particolare interesse; se ne parla infatti in apposito capitolo della relazione, per le sue implicazioni economiche e sociali.

Va in conclusione rilevato come l'azione programmatoria della Difesa trovi ora un assetto orientato alla verifica dei risultati, a quel *feed-back* in grado di fornire il necessario supporto alle decisioni per la programmazione successiva.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1. Attuale configurazione dell'organizzazione.

Nella passata relazione è stato approfondito il collegamento, assai spesso carente nelle amministrazioni, tra l'organizzazione amministrativa e quella del bilancio, collegamento apprezzabile, in particolare, nella individuazione dei *Centri di Responsabilità*, che costituiscono la reale cerniera tra sistemi troppo a lungo considerati e disciplinati in contesti distinti.

Per la Difesa detto collegamento è ancor più significativo, proprio per la distinzione tra *Area tecnico-amministrativa* ed *Area tecnico-operativa*, e per le connesse problematiche che si riflettono nella costruzione di un sistema affidabile di contabilità analitica per centri di costo, sulla cui evoluzione si dirà in altra parte della relazione.

Altro profilo, che attiene alla posizione del Segretario generale - nel contesto della riforma dei *vertici* della Difesa, portata dalla legge n. 25 del 1997, i decreti legislativi conseguenti ed il regolamento di attuazione - consiste nella definizione netta di questa figura nel suo rapporto con le Direzioni generali dell'*Area tecnico-amministrativa*.

In particolare nel procedere alla ridefinizione dei *Centri di Responsabilità*, la Difesa si è posta il fine di conferire – in linea di massima – tale qualifica agli organismi che hanno reale capacità di programmazione/impiego delle risorse assegnate, in ragione delle missioni istituzionali di competenza.

L'individuazione del Segretario generale quale unico *Centro di Responsabilità* di tale Area (diretto riferimento al Ministro ha infatti l'Ufficio Centrale del Bilancio e degli affari finanziari), attiva col bilancio di previsione 2004, risponde a queste esigenze.

E' dunque effettiva la nuova configurazione in 7 *Centri di Responsabilità*, rispetto ai 18 preesistenti :

- CRA n. 1 : Gabinetto del Ministro;
- CRA n. 2 : Ufficio centrale del Bilancio;
- CRA n. 3 : Segretariato Generale Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti;
- CRA n. 4 : Esercito;
- CRA n. 5 : Marina;
- CRA n. 6 : Aeronautica;
- CRA n. 7 : Carabinieri.

Va quindi ulteriormente sottolineato quanto già segnalato nella relazione sul rendiconto 2002 in ordine a due aspetti di grande rilevanza: da un lato la coincidenza di tutte le quattro *Forze armate* (non più solamente i Comandi o gli Ispettorati logistici di forza armata) con la

figura di *Centro di Responsabilità* e, dall'altro, la configurazione del Segretariato generale come Centro di riferimento per tutta l'*Area tecnico-amministrativa* ed industriale della Difesa, alla quale sono collegati le attività di ricerca e sviluppo (scientifica e tecnologica), di produzione ed approvvigionamento, in relazione ai programmi approvati e definiti dal Vertice politico.

La suddetta configurazione dei *Centri di Responsabilità* ha, tra l'altro, comportato, sul piano della struttura del bilancio, una sensibile riduzione delle UPB (circa 70 in meno) ed una contrazione di circa duecento capitoli di spesa (ora sono 58 le *Unità Previsionali di Base* e 358 i *capitoli di spesa*).

In tale quadro, sempre in armonia e in stretta collaborazione con i competenti organi del MEF, al fine di assicurare la gestione, nell'ambito dell'A.D., dell'Area Tecnico-amministrativa e Tecnico-industriale del Segretariato, da parte dei titolari degli Uffici di livello dirigenziale generale, competenti per materia sulla base delle risorse finanziarie iscritte nei capitoli delle UPB del Centro di Responsabilità n. 3, di cui alla tab. 12 dello stato di previsione del M.D., per l'anno 2004, è stato emanato un apposito "decreto dirigenziale" con il quale dette risorse sono state attribuite in gestione – secondo apposita ripartizione – ai titolari degli Uffici di livello dirigenziale generale suddetti, che provvederanno ad utilizzarle con le proprie strutture organizzative secondo i rispettivi ordinamenti e secondo gli obiettivi ed i programmi fissati dal Segretario Generale/DNA in aderenza anche alla programmazione tecnico-finanziaria.

Si tratta di un passaggio necessario per la concreta operatività delle Direzioni generali, ma che deve anche essere tempestivo per evitare che, com'è avvenuto nel recente passato in altre amministrazioni - in tali casi nel rapporto tra la struttura dipartimentale, *Centro di Responsabilità* e le Direzioni generali - per un periodo rilevante dell'esercizio finanziario, ne risulti irrigidita la gestione amministrativa, per mancanza di risorse certe.

Il Segretariato generale si è dato, all'uopo, una struttura dedicata: l'"Ufficio Generale – Centro di Responsabilità Amministrativa – del Segretariato generale della Difesa" retto da un Ufficiale Generale e posto alle dirette dipendenze del Segretario Generale/DNA[4].

Rinviando, quindi, alle considerazioni della precedente relazione sulle modificazioni che il nuovo sistema comporta sul bilancio della Difesa, è importante verificare come il rilevante cambiamento, avvertibile soprattutto nell'*Area tecnico amministrativa*, inciderà nei collegamenti gestionali tra Segretariato generale e le 10 Direzioni generali,[5] una volta che, con

---

[4] Il suddetto Ufficio Generale risulta articolato essenzialmente in:

- 1° Ufficio (Programmazione finanziaria e bilancio) che svolge attività in materia di programmazione finanziaria e gestione del bilancio; attività inerenti all'impiego operativo dei fondi destinati all'investimento per la realizzazione dei programmi di competenza del Segretariato; attività inerenti all'impiego operativo dei fondi destinati all'investimento per la realizzazione dei programmi di competenza del Segretariato; attività inerenti all'impiego operativo dei fondi destinati al funzionamento in ordine alle aree tecnico-amministrative e tecnico-industriale, supporto alla elaborazione dello stato di previsione del Ministero della Difesa;
- 2° Ufficio (Coordinamento programmi e gestione amministrativo-finanziaria del bilancio) con il compito di svolgere azione di coordinamento generale dei rapporti tra gli Organi Programmatori di Vertice di Forza Armata ed Interforze e le Direzioni Generali, relativamente alle quote di bilancio attribuite al CRA del Segretariato Generale; predisporre il decreto di assegnazione alle Direzioni Generali, competenti per materia, delle risorse finanziarie attribuite al CRA, per la conseguente gestione amministrativa e finanziaria; seguire l'iter tecnico-amministrativo dei programmi finanziari di investimento e di funzionamento delle relative attività di approvvigionamento di beni, servizi e lavori di competenza delle D.G.; sovrintendere, coordinare e controllare gli adempimenti di gestione amministrativo-finanziaria del bilancio; svolgere gli adempimenti di contabilità economica-analitica riferibile al CRA.

[5] Che, a loro volta, costituiscono il risultato di una rilevantissima operazione di ridimensionamento delle strutture, posta in essere in seguito alla "Riforma di Vertici" operata con la legge 25/97, il regolamento di attuazione (approvato con il DPR 25 ottobre 1999, n. 556), il regolamento, approvato con il DPR 21 marzo 2001, n. 172, con il quale è stato riorganizzato il Segretariato generale, apportando le necessarie modifiche al DPR 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.

tale riforma (perché di questo si tratta) viene effettivamente ad attribuirsi al *Segretario generale* della Difesa l'espressione della *decisionalità* in questa *Area*.

Si ribadisce come si sia 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 *CdR* al livello di Direzioni generali e della responsabilizzazione di queste ultime.

Il quadro che in questo primo scorcio del 2004 è possibile delineare è quello di una forte sinergia tra il Segretariato generale (ancorché riconfigurato come Centro di Responsabilità Amministrativa) e le Direzioni generali (che hanno perso tale caratteristica) in un'ottica di collaborazione, esercitata mediante il costante confronto tra Segretario generale e Direttori Generali, supportato dal II Reparto e dall'Ufficio Generale al quale si è fatto cenno.

Un'importante innovazione che riguarda il Segretariato generale, deriva dal Regolamento del Consiglio della Comunità Europea 150/2003 il quale, nel prevedere la sospensione dei dazi sulle importazioni di alcuni tipi di armi e di attrezzature per uso militare, ha disposto l'esigenza di individuare un'unica Autorità Nazionale competente al rilascio dei certificati attestanti l'uso militare del materiale in argomento importato in regime di sospensione.

Nell'ambito del Segretariato Generale sono stati individuati, quali soggetti abilitati al rilascio della certificazione, il Vice Segretario Generale e Vice Direttore Nazionale degli Armamenti ed il Capo del II Reparto; in tale Reparto è inquadrato l'Ufficio che svolge i compiti in materia di importazione in regime di sospensione doganale.

Detto Ufficio svolgerà i compiti connessi con l'attività certificativa (ivi compresi quelli relativi alle attività di controllo e gestione delle ispezioni della Commissione Europea dell'Agenzia delle Dogane) e la tracciabilità dei materiali, le conseguenti relazioni per la Commissione Europea e l'Agenzia delle Dogane nonché la gestione di tutta la documentazione relativa per il periodo di controllo doganale e per il successivo triennio.

Sotto il profilo ordinamentale, non si rinvengono, nel corso del 2003 e nella prima parte del 2004, modificazioni *strutturali*, legate 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".[6]

Certamente va a consolidarsi, in coerenza del ventilato anticipo della "sospensione della leva", un'organizzazione che tiene conto dell'esigenza di razionalizzare l'allocazione delle risorse umane e strumentali e che considera ormai un'opzione naturale l'*esternalizzazione* di servizi non tipicamente *militari*, proprio per finalizzare dette risorse a compiti precipuamente operativi.

---

[6] 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.

Si rimarca quindi, come l'organizzazione amministrativa sia sempre più legata a quella del bilancio, come da tempo auspicato dalla Corte, e si attendono quindi ulteriori provvedimenti ordinativi, che prendendo atto delle modifiche alle quali si è fatto cenno, razionalizzino ulteriormente la struttura ministeriale, in coerenza con il *Sistema* costituito dalla legge n. 25 del 1997 sulla "Riforma dei Vertici", dal DPR del 25 ottobre 1999, n. 556, con il quale è stato approvato il relativo Regolamento, nonché dai decreti legislativi di riordino[7]. Nella passata relazione si faceva riferimento, ad esempio, alla ristrutturazione, non ancora avvenuta, della Direzione generale di Commissariato, con lo scorporo della componente di Commissariato e l'attribuzione di tali competenze alle singole *Forze Armate*[8].

Per quanto attiene, in particolare, all'Arma dei Carabinieri, prosegue l'opera di razionalizzazione delle strutture, attraverso un compattamento delle strutture logistiche che, nel 2003, si è concretizzata con la trasformazione di 15 Enti in altrettanti Distaccamenti Amministrativi, recependo l'esigenza di razionalizzare il supporto tecnico, per avvicinarlo ai reparti utenti, sviluppando un processo di graduale delega di funzioni dal livello centrale e l'assorbimento di compiti prima svolti dai Comandi Regione.

L'evoluzione organizzativa del settore logistico si è ispirata a criteri funzionali che, superando logiche tradizionali ancorate ad antieconomici sistemi di ammassamento delle scorte, stanno creando una struttura più agile e flessibile, orientata alla logica dell'approvvigionamento *just in time.*

Nel 2003, eventi rilevanti, sotto il profilo del miglioramento qualitativo, sono:

- l'istituzione di un Battaglione Allievi Ufficiali Carabinieri all'interno dell'Accademia Militare;
- la costituzione di una Brigata Scuole Appuntati e Carabinieri alle dipendenze del Comando delle Scuole;
- la creazione del "Centro di Psicologia Applicata e della Formazione";
- il potenziamento della 2^ Brigata Mobile nelle sue componenti: 1° Reggimento CC paracadutisti "Tuscania", Gruppo Intervento Speciale, 7° e 13° Reggimento;
- la riconfigurazione ordinativa e il potenziamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente mediante l'istituzione di ulteriori 12 Nuclei.

2.2. Controllo interno.

Il Servizio di controllo interno ha svolto un ruolo particolarmente attivo, nel suo secondo esercizio di attività[9]. Ne è prova l'organizzazione di seminari di formazione in controllo di

---

[7] 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.

[8] Queste valutazioni emergevano 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.

[9] Il SECIN Difesa è stato istituito con il DPR 14 maggio 2001, n. 241, ma costituito solamente il 28 novembre 2001, dopo una gestazione piuttosto complessa:
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. 286/99, emanato il 30 luglio 1999.
Veniva dunque segnalato dalla Corte, nella passata relazione, il problema, nel nuovo quadro disegnato dal d.lgs. 286/99, 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

gestione per i dirigenti, nella cui presentazione viene espresso un chiaro riferimento all'azione della Corte in sede di referto al Parlamento, il contributo alla predisposizione della Direttiva 2004, il Parere di congruità sulla Programmazione Tecnico-finanziaria 2004, la predisposizione del "sistema di valutazione dei dirigenti con incarico dirigenziale generale e la redazione del "Monitoraggio delle aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa".

Avendo già accennato in precedenza ai primi due documenti è opportuno soffermarsi sugli ultimi due, anche perché consentono di far emergere le scelte che il SECIN ha operato nella costruzione di un affidabile quadro di analisi.

L'approccio seguito, nella relazione di monitoraggio, è stato, infatti, quello di considerare le singole procedure amministrative come processi di produzione ed erogazione di servizi, e di quantificare, in questa ottica, il valore delle risorse impegnate, al fine di ricavare i relativi costi di gestione e gli ammortamenti secondo criteri di proporzionalità.

Importante è anche la distinzione dei *centri di costo* in *utilizzatori* e *serventi*, allo scopo di individuare i disallineamenti strutturali nell'utilizzo delle risorse assegnate ai CdR serventi.

E' stata posta, inoltre, nel giusto rilievo, l'incidenza delle risorse impiegate per il raggiungimento del singolo obiettivo, distinguendo l'apporto della risorsa "personale" da quella della risorsa "finanziaria".

Mediante l'utilizzazione di un "indicatore di contesto" è stata poi misurato il grado di partecipazione del CdR alla realizzazione delle priorità politiche indicate nella Direttiva del Ministro.

Il SECIN ha espresso la convinzione, nella relazione sul monitoraggio effettuato, di poter rilevare "a fattor comune" *una sufficiente pianificazione strategica e programmatoria che certamente saranno ottimizzate da una migliore integrazione dei processi di pianificazione, controllo e ingegnerizzazione delle procedure.*

A livello generale, il SECIN ha rilevato:

1. consistenti disallineamenti strutturali dovuti al fatto che alcuni obiettivi strategici assegnati ai *CdR* siano stati conseguiti quasi esclusivamente mediante l'utilizzo di risorse (di personale e strumentali) proprie di altri centri di costo;
2. eccessivi scostamenti delle previsioni di alcuni impegni, che si sono rivelati eccessivamente sovrastimati rispetto alle effettive esigenze, correlate a consistenti rimodulazioni delle caratteristiche tecniche dichiarate in sede di pianificazione;
3. ritardi nel completamento di alcune attività programmate, conseguenti al mancato finanziamento da parte degli Organi programmatori, anche se questi ultimi avevano effettivamente impegnato le relative risorse finanziarie all'inizio dell'anno.

Venendo alle analisi settoriali, il monitoraggio, nel dar conto dei miglioramenti riscontrati nel processo di reingegnerizzazione delle procedure, rispetto al precedente esercizio, sottolinea come, nell'area informatica, anche la recente ristrutturazione, alla quale si è già fatto cenno e che verrà meglio esplicitata nella parte specifica della relazione, non possa considerarsi esaustiva, in quanto riguardante l'"informatica gestionale" dove può superare le disfunzioni causate da duplicazioni e sovrapposizioni nei vari progetti in corso.

La situazione non viene modificata nel rapporto tra le aree che fanno capo agli Organi programmatori e nei confronti del Reparto TEI (Telecomunicazioni ed informatica) che viene collocato presso lo Stato maggiore della Difesa.

La sottolineatura del SECIN è in linea con quanto affermato dalla Corte, sia nelle precedenti relazioni al Parlamento sul rendiconto, sia nella recentissima Relazione sull'Informatica Pubblica, approvata dalle Sezioni Riunite il 14 aprile 2004 con la deliberazione n. 8/CONTR/REF/04.

---

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*.

Si condivide quindi l'indicazione di estendere la competenza del nuovo Direttore generale responsabile per i servizi informatici, al coordinamento dei sistemi informatici di ciascuna Arma, prescindendo ovviamente dall'informatica connessa ai "sistemi d'armamento".

In effetti, non appare più procrastinabile la realizzazione di un sistema unitario per tutta l'Amministrazione della Difesa o, perlomeno, *medio-tempore* il coordinamento unitario di quelli esistenti.

Per quanto attiene alla formazione del personale civile, il SECIN rileva la mancanza di una strategia formativa del personale, con la conseguenza di interventi ripetitivi che non sembrano sufficientemente correlati all'esigenza di professionalizzazione delle mansioni svolte dagli utenti. Una causa al riguardo viene indicata nella mancata prospettazione, in tempo utile (dovrebbe essere fatta entro il mese di febbraio) delle esigenze didattiche, da parte delle Direzioni generali.

Il SECIN ritiene che la progettazione delle attività formative dovrebbe poter contare su di un'organizzazione modulare ed una gestione flessibile, per corrispondere alle esigenze di cambiamento dell'amministrazione.

Nel rinviare alla relazione sul rendiconto 2002 per quel che attiene all'organizzazione strutturale e dinamica (come, ad esempio l'adozione del *software* "Mercurio" per la realizzazione del *data-base*) che si è data il SECIN, va, infine, fatto cenno alla revisione del "Sistema di valutazione di dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale". Infatti è stato approvato il 28 aprile 2004 dal Ministro della Difesa il nuovo documento che affina la precedente elaborazione, di cui si è detto nella precedente relazione e che era stata approvata il 20 marzo 2003, e vale, in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2004.

Si tratta, come si diceva, di un affinamento del precedente documento, mantenendo gli elementi di principio e le scelte fondamentali già individuate.

Nel rinviare dunque alla precedente relazione, si sottolinea l'introduzione, oltre che della "retribuzione di risultato", di una "nota esplicativa" redatta dal dirigente per illustrare i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati (ed inseriti nella scheda approvata dal Ministro in tempi successivi all'emanazione della Direttiva), nella quale potranno essere indicati anche i risultati connessi ad obiettivi individuati nel corso dell'esercizio. Tale nota sostituisce la *relazione autocertificativa*.

Altri aspetti concernono l'acquisizione, in contraddittorio, delle controdeduzioni dei dirigenti che abbiano ottenuto un punteggio inferiore a 91 (sono 100 i punti disponibili) e la possibilità di anticipare la valutazione, su richiesta del dirigente, *nel caso di evidente rischio grave di risultato negativo della propria attività che si verifichi prima della scadenza del periodo di riferimento*. Trattasi, evidentemente, di una sorta di clausola di salvaguardia, a carattere garantistico quindi, che andrebbe meglio esplicitata, dovendosi ritenere che, comunque, debba trattarsi di insorgenza di situazione di "rischio" della quale non sia stata *concausa* (ed, a maggior ragione, unica o principale causa) il comportamento del dirigente medesimo.

In conclusione, appare significativo l'apporto del SECIN alla riorganizzazione dell'Amministrazione su modelli più moderni che consentano l'eliminazione delle sovrapposizioni che in taluni casi sono ancora rinvenibili, nonostante gli accorpamenti nel corso del tempo realizzati, perlomeno sotto l'aspetto ordinamentale.

2.3. Il Sistema informativo.

L'informatica nel Ministero della difesa ha sempre avuto un'organizzazione piuttosto complessa e nelle relazioni sul rendiconto - così come nella recente relazione sull'Informatica Pubblica approvata nell'adunanza del 14 aprile 2004, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 8/CONTR/REF/04 - è stata messa in luce l'esigenza di prevedere un centro di gestione unitaria, così come quella di realizzare un sistema integrato in grado di

intercettare la "spesa periferica della Difesa" che ha sempre costituito ed ancora rappresenta un aspetto fondamentale perché il controllo della spesa sia effettivo.

E' da rilevare, preliminarmente, che l'approntamento dei dettagliati quadri degli assetti organizzativi e delle strutture ordinamentali caratterizza, in modo indubbio, l'informatica nell'ambito delle Forze Armate; peraltro l'attuazione a regime dei modelli disegnati richiede sia una costante dislocazione di risorse umane ad alta qualificazione che un utilizzo mirato delle risorse finanziarie, tutte da finalizzare a concreti obiettivi su entrambe le aree amministrative e operative.

Nell'ottica delineata si registra, ancora, un ulteriore passo in avanti con il piano per il riordino del comparto dell'Informatica, presentato al Comitato dei Capi di Stato Maggiore il 13 ottobre 2003 e recentemente approvato dal Capo di Stato Maggiore e dal Ministro della Difesa.

Esso prevede, nella sua attuazione, necessariamente graduale (sono in via di emanazione i decreti ministeriali), l'accorpamento, nell'ambito dello SMD/Reparto TEI - già responsabile per le TLC, *Comando e Controllo* e l'Informatica Gestionale dell'Area *Tecnico-operativa* - delle funzioni complessive in materia di Informatica (rimarranno di competenza del VI Reparto del Segretariato generale della Difesa le attribuzioni relative al funzionamento ed all'esercizio per l'Area *Tecnico-operativa*).

Inoltre, verrà costituito un nuovo Comando deputato a svolgere tutte quelle attività a carattere essenzialmente esecutivo, (non di Stato Maggiore), nel campo del Comando e Controllo, delle Comunicazioni e dell'Informatica, sia per l'Area *Tecnico-operativa* che per *l'Area Tecnico-amministrativa*, attualmente gestite in modo frammentario e disomogeneo da diversi poli organizzativi (SMD Reparto TEI, Segredifesa, TELEDIFE). Viene dunque riconfigurato il Reparto TEI in modo da attribuirgli le funzioni di indirizzo, pianificazione, armonizzazione e controllo non solo dell'Informatica gestionale, ma anche di tutte le attività correlate con il più ampio comparto del Comando, Controllo e Comunicazioni della Difesa.

Al momento, la Difesa è fortemente impegnata nella realizzazione del processo di rinnovamento tecnologico volto a perseguire la "digitalizzazione" della Amministrazione, secondo le linee guida emanate, in materia, dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

I punti di maggior rilievo di tale processo sono oltre al piano di riordino di cui si è detto:

- i progetti di informatizzazione, con particolare riferimento al Sistema Informativo di Vertice (SIV);
- la realizzazione e l'operatività della rete telematica del dominio Difesa (DIFENET) e delle reti e cablaggi delle Unità Organizzative di sotto-dominio dell'Intranet.

2.3.1. Programma SIV e realizzazione di un sistema integrato.

Il Sistema Informativo di Vertice (SIV) è un progetto per lo sviluppo di un sistema informativo integrato finalizzato a supportare l'attività decisionale dei Vertici, mediante l'acquisizione di informazioni relative allo stato delle risorse umane, programmatiche e finanziarie gestite in virtù dei compiti d'istituto.

La realizzazione del SIV è nata con i seguenti lineamenti fondamentali:

- obiettivo globale e quello "di primo tempo";
- architettura generale del sistema;
- tempi di realizzazione e conseguente avviamento operativo.

Il cosiddetto "obiettivo di primo tempo" è stato focalizzato all'informatizzazione del "controllo della spesa", la cui esigenza è stata dalla Corte, come si è detto, fortemente sottolineata e che è stato espressamente individuato nella Direttiva del Ministro della Difesa "GAB 2001".

Esso riguarda:

- la pianificazione tecnico-finanziaria (PTF);
- l'impiego operativo dei fondi (emissione modelli A/B/C);

- l'impiego amministrativo dei fondi (emissione di lettere di assegnazione, ordini di accreditamento, mandati di pagamento);
- il controllo della spesa per voce di programma.

Rappresenta, dunque, in tale contesto, una priorità la realizzazione di una "Procedura informatica per il Controllo della Spesa degli Enti centrali " che consenta di formalizzare e gestire il bilancio della Difesa in maniera unitaria da parte degli Enti Programmatori (Stati Maggiori d'Arma, Segretario Generale Difesa, Arma dei Carabinieri, Direzione centrale per il Bilancio) e degli Organi Amministratori (Direzioni Generali e Centri di Responsabilità Aministrativa).

Va ricordato al riguardo, che nell'ambito dell'*Area Tecnico-amministrativa*, il Segretario generale è ora Centro di Responsabilità.

L'Obiettivo globale del SIV è costituito da una "Procedura informatica per l'introduzione della Contabilità Economico-Analitica e per il Controllo della Spesa degli Enti periferici" nell'Amministrazione Difesa.

La sua progettazione è mirata a consentire al Vertice politico e militare di esercitare il controllo operativo dei fondi, il controllo di gestione e il controllo strategico finalizzati alla valutazione dei risultati.

Appare evidente come, per perseguire efficacemente tale obiettivo, dovrà essere realizzata l'auspicata integrazione nel SIV di tutti i sistemi informativi coinvolti nella gestione delle procedure di controllo della spesa[10].

Per quanto attiene al *Controllo della spesa* degli Enti Centrali, si sta chiudendo la fase sperimentale e la fase operativa è in corso di attivazione.

Per ciò che concerne, invece, lo sviluppo della *Contabilità economico-analitica* ed il *Controllo della spesa periferica*, la fase sperimentale dovrebbe essere conclusa nel marzo 2004 e l'attivazione della fase operativa è prevista nel Dicembre 2004.

2.3.2. Reti telematiche.

Grande importanza per le esigenze operative della Difesa hanno le reti telematiche facenti capo al Progetto DIFENET che costituisce l'Intranet della Difesa, ormai in via di completamento.

Essa è integrata con la RUPA, con la quale è compatibile per i protocolli di comunicazione, i servizi e i relativi aspetti tecnici. E' operativa dall'inizio dell'anno e garantisce il trasporto e l'interoperabilità degli Enti Utenti Principali della Difesa.

L'architettura è basata su un Centro di Gestione (CGD) e un backbone di accesso per interconnettere le intranet di Forza Armata e degli organismi di vertice[11].

Nel quadro del completamento operativo della DIFENET, sono in corso di avviamento i progetti per realizzare la connettività degli Enti della Difesa non ancora collegati e per attivare gli applicativi e i servizi sulla rete stessa. Tali progetti sono inseriti nel Piano Esecutivo della Difesa per il 2004, approntato dallo Stato Maggiore Difesa-Reparto TEI.

---

[10] -Sistema Informativo dell'Area *Tecnico-amministrativa* (SIDAT) relativo alle infrastrutture informatiche di quest'Area;
-Sistema Informativo Direzionale Automatizzato per il Controllo della Spesa (SIDACS), che riguarda l'automazione delle Direzioni Generali tecniche;
-Sistema Informativo del Personale dell'Amministrazione della Difesa (SIPAD) per la gestione del Personale e per il controllo della spesa del Personale Militare e Civile della Difesa.

[11]
- SMDNET, intranet dello Stato Maggiore Difesa e degli Enti interforze di quest'area;
- ATANET, intranet del Segretariato Generale della Difesa e degli Enti dell'Area *Tecnico-amministrativa*;
- EINET, intranet dello Stato Maggiore Esercito ed Enti dipendenti;
- MARINTRANET, intranet dello Stato Maggiore della Marina ed Enti dipendenti;
- AERONET, intranet dello Stato Maggiore Aeronautica ed Enti dipendenti.

Va anche sottolineato che la Difesa sta procedendo all'ammodernamento radicale dei sistemi di telecomunicazione a supporto sia delle applicazioni operative sia di quelle gestionali, che interessano tutti gli Enti Operativi centrali e periferici, ivi inclusi i Comandi di proiezione che operano in teatri fuori dal territorio nazionale.

Di particolare rilievo è il sistema di telecomunicazione digitale interforze, basato sulle componenti in ponte radio, fibra ottica e satellitare (SICRAL), quasi interamente realizzato ed ampiamente utilizzato.

In conclusione, il processo di informatizzazione della Difesa, appare - in atto – in fase dinamica, nella quale adeguato impulso potrà dare il nuovo Comando centralizzato per l'informatica presso lo Stato Maggiore della Difesa.

L'Informatica assume dunque importanza strategica e l'integrazione dei sistemi esistenti nel SIV, così come quella delle reti telematiche ne è un chiaro segno.

In tale ambiente la Corte attende di verificare nel breve-medio periodo quali passi concreti verranno realizzati per l'estensione del Sistema informatico ai comandi periferici al fine di raggiungere un obiettivo di grande rilevanza come quello del controllo complessivo della spesa della Difesa.

3. Analisi economico-finanziaria.

3.1. Analisi per Centri di Responsabilità.

Nella relazione sul rendiconto 2002, si sottolineava come la scelta di utilizzare - 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 - lo schema delle *funzioni obiettivo* del M.E.F. – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avesse comportato la rinuncia a letture più specifiche e disaggregate delle *funzioni obiettivo* al quarto livello (la funzione di 2° e 3° livello *Difesa militare*, rappresenta, infatti, gran parte del bilancio del Ministero)[12].

Nella *funzione obiettivo "Difesa Militare"* sono ricomprese anche le spese di personale che, nell'analisi per Centri di Responsabilità, possono essere evidenziate, in quanto attribuite alle due grandi Direzioni del personale civile e del personale militare, oltre al Comando dell'Arma dei carabinieri.

Per tali ragioni, l'analisi più significativa è quella per Centri di Responsabilità che, per l'esercizio 2003 (nel 2004 sono in vigore le modifiche delle quali si è detto in precedenza) consentono di individuare i settori d'intervento e, quindi, di intercettare la finalizzazione della spesa agli obiettivi istituzionali della Difesa.

I *CdR* di maggior rilievo nel *sistema difesa*, nella configurazione vigente fino al 2003[13], 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

---

[12] 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 sovrastimate di spese che andrebbero invece attribuite ad altre classi per come espressamente previsto dalla classificazione COFOG.

[13] In altre parti della relazione si approfondisce il tema della riconfigurazione dei *Centri di Responsabilità*.

riduzione di Direzioni generali ed Uffici centrali[14] e, dall'altro dalle Direzioni per gli *Armamenti* (*terrestri, navali ed aeronautici*), oltre alla citata *Arma dei carabinieri*; esistono altri *CdR* di gran peso, come la Direzione di *Commissariato*, quella delle *Telecomunicazioni* e quella per i *Lavori ed il Demanio*.

In tutti i casi, come del resto evidenziato in precedenza, si ha una concentrazione della spesa sulla *FOB* di 4° livello *"Predisposizione dello strumento militare"*, tranne che per l'*Arma dei carabinieri*, che vede concentrare la sua dinamica di spesa nella *FOB* di 4° livello *"Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica"*.

Cresce la rilevanza, rispetto al bilancio 2002, dei *CdR* di Forza armata, (*Esercito* Italiano, *Marina Militare* ed *Aeronautica Militare*), in corrispondenza con il trasferimento ai medesimi, dalla Direzione di commissariato, delle assegnazioni per alcune tipologie di spesa[15].

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 99,8 per cento (99,2 per cento) nel 2002, con 7,68 miliardi di euro su 7,70 e per quella del Personale civile l'89,7 per cento (il 92,1 per cento nel 2002) con 1,10 miliardi di euro su 1,23, lo stesso andamento si riflette sulla capacità di spesa (pagamenti totali su massa spendibile) che per la Direzione del personale militare è del 99,4 per cento (il 98,9 per cento nel 2002) con 7,67 miliardi di euro su 7,71 e per la Direzione del personale civile è dell'84,0 per cento (il 92,1 per cento nel 2002) con 1,10 miliardi di euro su 1,31 miliardi. Le autorizzazioni di cassa sono molto vicine alla massa spendibile (per la Direzione del personale militare le previsioni di cassa sono del 99,7 per cento, come nel 2002, ma con diversi valori assoluti, (7,69 miliardi di euro su 7,71 miliardi), per la Direzione del personale civile il 97,9 per cento (il 98 per cento nel 2002) con 1,28 miliardi di euro su 1,31. I residui totali, per quanto limitati, aumentano sensibilmente (+110,6 per cento; nel 2002 erano diminuiti del 73,8 per cento) rispetto alla situazione del 1° gennaio 2003, con 31,01 milioni di euro rispetto ai 14,72 per la Direzione del personale militare, diminuiscono leggermente (-0,67 per cento) con 85,62 milioni di euro rispetto agli 86,20 milioni, per la Direzione del personale civile.

Si conferma, dunque la stabilità delle spese obbligatorie, sulle quali non si sono riverberati gli effetti del decreto *"taglia-spese"*.

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.

Nel 2003, sono stati avvertibili gli effetti di contenimento dei programmi, come ha indicato esplicitamente la nota preliminare 2003.

Va quindi considerato, come segnalato dall'analisi sui programmi finanziari d'investimento, che costituisce un nuovo profilo della relazione, che la *razionalizzazione* dei programmi è stata una scelta necessitata e non può sottovalutarsi l'effetto di "compressione" della dinamica evolutiva di settori che registrano spesso importanti ritardi nella realizzazione dei prodotti d'armamento e nella loro effettiva messa in esercizio (nella relazione si riprende l'analisi dell'EFA- Eurofighter 2000).

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] 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

[15] 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.

[16] Vedasi tabelle sugli effetti del decreto "taglia-spese".

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 2003, risulta del 34,9 per cento (il 35,0 per cento nel 2002) con 0,75 miliardi di euro su 2,16 per il Centro di Responsabilità degli armamenti terrestri; del 50 per cento (il 48,7 per cento nel 2002) con 0,95 miliardi di euro su 1,90 per il Centro di Responsabilità degli armamenti navali, e del 66,4 per cento (il 54,9 per cento nel 2002) con 2,27 miliardi di euro su 3,42 per il CdR degli armamenti aeronautici.

Il CdR degli armamenti terrestri presenta impegni effettivi totali[17] per 0,74 miliardi di euro su di una massa impegnabile di 0,77 miliardi di euro con un incidenza del 96,8 per cento (l'84 per cento nel 2002), mentre i pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (0,72 miliardi di euro su 0,75), raggiungono il 94,9 per cento (il 69,2 per cento nel 2002)

Per quanto attiene ai residui, si riscontra una diminuzione del 3,4 per cento rispetto a quelli iniziali al 1° gennaio 2003 (nel 2002 vi era stato un incremento del 12 per cento) con 1,42 miliardi di euro rispetto ad 1,47. Le economie totali si attestano a 26,2 milioni di euro (erano 0,11 nel 2002).

Il CdR degli "Armamenti navali" ha assunto impegni effettivi totali per 860,9 milioni di euro, corrispondenti alla massa impegnabile per la quasi totalità (nel 2002 avevano avuto un'incidenza del 93,5 per cento), mentre i pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa raggiungono il 98,2 per cento (l' 81,3 per cento nel 2002) con 0,93 miliardi di euro su 0,95.

I residui al 31/12 diminuiscono del 13,2 per cento (nel 2002 erano aumentati del 5 per cento circa) con 0,90 miliardi di euro rispetto ad 1,03, mentre le economie raggiungono, per questa Direzione, 61,2 milioni di euro (erano 0,11 nel 2002).

Gli impegni effettivi totali del CdR degli armamenti aeronautici raggiungono 2,06 miliardi di euro, corrispondenti alla massa impegnabile (nel 2002 si erano attestati all'83,7) ed i pagamenti al 97,8 per cento (erano il 92 per cento nel 2002) delle autorizzazioni di cassa con 2,22 miliardi di euro su 2,27.

I residui al 31/12 diminuiscono rispetto a quelli al 1° gennaio 2003 del 24,3 per cento (la diminuzione del 2002 era stata del 7,2 per cento) con 1,15 miliardi di euro rispetto a 1,52.

Va dunque rimarcato il *trend* positivo delle Direzioni d'armamento, con un miglioramento particolarmente sensibile per la Direzione per gli armamenti terrestri che, pur con una percentuale di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile del 34,9 per cento (pressoché corrispondente a quella del 2002), raggiunge il 94,9 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, rispetto al 69,2 per cento del 2002 e diminuisce la massa-residui del 3,4 per cento, invertendo la tendenza in aumento dell'esercizio precedente.

Continua anche il *trend* delle Direzioni per gli armamenti navali ed aeronautici che, in presenza di una più alta incidenza di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (rispettivamente del 50 per cento e del 66,4 per cento) raggiungono un livello di pagamenti simile sulle autorizzazioni di cassa (rispettivamente il 98,2 per cento ed il 97,8 per cento) e smaltiscono una parte della massa-residui (del 13,2 per cento, invertendo la tendenza in aumento, armamenti navali e del 24,3 per cento armamenti aeronautici).

Quest'ultima Direzione consolida quindi i risultati positivi registrati negli ultimi esercizi.

E' importante sottolineare, in particolare, come sia ormai costante il sensibile miglioramento nei dati dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa per tutte e tre le Direzioni di armamento.

Già nella passata relazione si ricordava come in passato venissero rilevate soglie inferiori al 50 per cento, segno di una programmazione che aveva notevoli margini di miglioramento, tenuto conto che le autorizzazioni di cassa, come si è visto, sono fortemente dimensionate

[17] Impegni lordi al netto dei residui di stanziamento e impegni sui residui (residui iniziali di stanziamento al netto delle economie sugli stessi residui).

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.

L' Arma dei carabinieri vede, diversamente dai *CdR* 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 effettivi totali raggiungono il 98,7 per cento (in aumento rispetto al 97,2 per cento del 2002) della massa impegnabile con 4,76 miliardi di euro su 4,82. I pagamenti coincidono con le autorizzazioni di cassa (4,79 miliardi di euro), mentre nel 2002 i primi costituivano il 97,2 per cento delle seconde.

I residui al 31/12 sono in diminuzione del 9,3 per cento rispetto a quelli al 1° gennaio 2003 (0,32 miliardi di euro rispetto a 0,35), mentre nel 2002 si era constatato un aumento del 7,1 per cento, pur tenendo conto dei minimi valori assoluti. Le economie complessive sono anch'esse in diminuzione (15,81 milioni di euro rispetto agli 86,35 del 2002).

Anche in questo caso va sottolineato il consolidamento del *trend* positivo di questo *CdR* , che nel 2003, come si è detto nella parte dedicata all'organizzazione, ha posto in essere significativi atti di razionalizzazione delle strutture.

Un *CdR* di cui è attesa la riorganizzazione, in concomitanza con l'assegnazione ai *CdR* di *forza armata* "Esercito italiano", "Marina militare" ed "Aeronautica militare" delle risorse per alcune tipologie di spesa, nonché l'accentuato processo di esternalizzazione dei servizi attivato dalla Difesa, 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 effettivi totali raggiungono il 98,1 per cento (era l'85,5 per cento nel 2002) della massa impegnabile (1,09 miliardi di euro su 1,11). Al 92,6 per cento si attestano i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (0,99 miliardi di euro su 1,07).

I residui al 31/12 aumentano del 24,2 per cento rispetto a quelli al 1° gennaio 2003 (0,41 miliardi di euro rispetto a 0,33), invertendo la tendenza innescata nello scorso esercizio nel quale si era registrata una diminuzione del 28,8 per cento. Ciò in un contesto che vede, come già segnalato nella passata relazione, una rilevante incidenza dei residui sulla massa spendibile del 28,2 per cento, con 0,41 miliardi di euro su 1,44, che supera quella del 2002 (23 per cento). Anche le economie si attestano a 32,7 milioni di euro.

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 25 per cento (1,08 miliardi di euro e 1,44 miliardi di euro), in leggera diminuzione rispetto al 2002 (26,5 per cento).

Indubbiamente, per questo *CdR*, caratterizzato da un'attività contrattuale estremamente diversificata, anche in termini dimensionali, gli effetti sugli andamenti di spesa del 2003 del decreto *taglia-spese* (che per questa Direzione generale ha avuto effetti consistenti, tra i più elevati, nell'ambito della Difesa con il 12,57 per cento in termini di competenza ed il 7,29 per cento in termini di cassa) sono stati più significativi.

Il *CdR* "Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate" mostra impegni totali per 0,51 miliardi di euro, corrispondenti alla massa impegnabile (raggiungevano il 78,2 per cento nel 2002). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiungono solamente l'87,6 per cento (0,44 miliardi di euro su 0,50 miliardi di euro), in aumento quindi rispetto al 2002 (81,4 per cento).

I residui al 31/12 aumentano del 6,7 per cento rispetto a quelli al 1° gennaio 2003 con 0,84 miliardi di euro rispetto a 0,79, aumento di livello superiore a quello registrato nel 2002 (2,5 per cento), che va ad incrementare ulteriormente la "massa residui" che raggiunge il 64,9

per cento (era il 61 per cento nel 2002) della massa spendibile, con 0,84 miliardi su 1,29 miliardi. Le economie raggiungono 14,44 milioni di euro.

La forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (rispettivamente 0,50 miliardi ed €1,30 miliardi) è del 61,2 per cento, in leggera diminuzione rispetto al 2002 (63,6 per cento) ma sempre 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.

Si ricorda che questo *CdR* ha subito il secondo livello di penalizzazione per il decreto *taglia-spese*: 15,54 per cento in termini di competenza e 3,95 per cento in termini di cassa (dopo "Lavori e Demanio").

La Direzione che ha un forte peso specifico nel campo delle opere pubbliche e che gestisce il demanio militare, il *CdR Lavori e Demanio*, presenta impegni totali per 0,43 miliardi di euro, che corrispondono all'89,8 per cento della massa impegnabile (0,48 miliardi di euro), in aumento rispetto al 2002 (75, per cento). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiungono il 93,1 per cento con 0,38 miliardi di euro su 0,41 in netto aumento rispetto al 2002 (69,6 per cento).

I residui al 31/12 aumentano del 5,2 per cento rispetto a quelli al 1° gennaio 2003 (0,58 miliardi di euro rispetto a 0,55); tale aumento, minore dell' 8,7 per cento del 2002, incrementa ulteriormente la "massa residui"; i residui totali costituiscono, infatti, il 59,3 per cento della massa spendibile con 0,58 miliardi di euro su 0,98, (era il 54,9 per cento nel 2002) in presenza di una diminuzione della massa spendibile. Le economie raggiungono 20,74 milioni di euro.

Si presenta dunque un quadro complessivamente in miglioramento rispetto al 2002 e va tenuto conto che questo *CdR*, come si accennava prima, ha subito i maggiori tagli, nell'ambito della difesa, sia in termini di competenza (15,68 per cento) sia in termini di cassa (17,59 per cento).

La divaricazione tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è del 58,6 per cento (0,41 miliardi di euro e 0,98 miliardi di euro), anche in questo caso, piuttosto elevata ed in aumento rispetto al 2002 (48,34 per cento).

3.2. 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 del 1997 e dal d.lgs. n. 279 del 1997.

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 effettivi totali raggiungono, per la categoria "redditi di lavoro dipendente" il 98,0 per cento della massa impegnabile con 12,5 miliardi di euro su 12,75 (era il 98,5 per cento nel 2002) ed i pagamenti il 96,9 per cento della massa spendibile (era il 98,8 per cento nel 2002) con 12,47 miliardi di euro su 12,87.

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*.

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*[18].

Gli impegni di questa categoria raggiungono il 98,9 per cento della massa impegnabile con 5,00 miliardi di euro su 5,06 (era l'82,5 per cento nel 2002) ed il 93,3 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa con 5,11 miliardi di euro su 5,49 (l'81,2 per cento nel 2002).

La forbice tra autorizzazioni di cassa e la massa spendibile (rispettivamente 5,5 miliardi e 9,62 miliardi) è elevata, in coerenza con le precedenti analisi e si attesta al 42,9 per cento, seppur in leggera diminuzione rispetto al 2002 (era il 45,8 per cento).

I residui totali al 31 dicembre diminuiscono del 7 per cento rispetto a quelli iniziali (4,25 miliardi di euro rispetto a 4,57 miliardi di euro) confermando l'andamento del 2002 (seppur in minore misura rispetto al precedente 13,42 per cento) ad ulteriore conferma 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 il 98,3 per cento della massa impegnabile con 2,90 miliardi di euro su 2,95 (era l'85,1 per cento nel 2002).

I pagamenti raggiungono il 52,3 per cento sulla massa impegnabile (2,67 miliardi di euro su 5,10), in netta diminuzione rispetto al dato del 2002 (l'84,7 per cento).

La differenza tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, con 2,38 miliardi di euro, è del 46,6 per cento, elevata ma decisamente inferiore a quella del 2002 (il 98,5 per cento).

I residui totali al 31/12 raggiungono 2,41 miliardi di euro e, quindi, diminuiscono del 2,5 per cento rispetto a quelli del 1° gennaio 2003 (2,47 miliardi di euro). Nel 2002 si era registrato un aumento del 29,1 per cento.

L'andamento del Titolo II – spese in conto capitale - (nel cui contesto sono situate anche le spese per la ricerca della Difesa che non sono inglobate nei programmi multilaterali d'armamento), contribuisce, sia pure in misura ridotta (con il 2,4 per cento rispetto al 6,6 per cento del Titolo I – spese di parte corrente – nel cui contesto sono comprese invece le spese connesse ai programmi d'armamento) alla diminuzione complessiva della massa residui della Difesa che si attesta al 5,2 per cento rispetto ai residui al 1° gennaio 2003.

3.3. Analisi sintetica dei programmi finanziari della Difesa.

Un'esigenza che si manifesta in termini sempre più netti nell'analisi degli andamenti gestionali di una moderna Amministrazione è quella di impostare l'analisi sui programmi, che dovrebbero costituire le scelte *dinamiche* dell'Amministrazione.

L'ideale sarebbe, infatti, partire da un'impostazione programmatica che rapporti le risorse disponibili ad obiettivi operativi da raggiungere, monitorarne la filiera e valutare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati.

Nella gran parte dei casi si scontano una serie di elementi che impediscono, o perlomeno, rendono molto difficile tale operazione: gli obiettivi, anche se chiamati operativi, spesso sono poco definiti, riguardano più Centri di Responsabilità, non vi sono rapportate risorse certe.

Si sconta l'endemica mancanza di collegamento tra direttive e bilancio, nonostante i tempi di emanazione delle direttive generali siano, a volte, notevolmente ritardati rispetto non solo alla

[18]Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art. 36, 2° co. RD 18 novembre 1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

predisposizione del bilancio di previsione ed alla, spesso poco significativa, *nota preliminare*, ma anche all'approvazione della legge di bilancio.

Nel caso dell'Amministrazione della Difesa, l'adozione della P.T.F. - Programmazione Tecnico-Finanziaria, - consente di disporre, per gran parte del bilancio, dell'individuazione di programmi ai quali vengono assegnate le risorse.

Un primo passo, quindi, verso l'analisi di risultato "per programmi", può essere costituito dall'analisi dell'evoluzione della programmazione nel corso dell'esercizio 2003.

Il settore di maggior rilievo in questo contesto è quello dell'ammodernamento e rinnovamento, la tipica area di investimento della Difesa – si ricorda in proposito che, proprio tramite la P.T.F., viene operata una riconduzione delle poste, nell'ambito dei programmi, alla reale natura di spese di investimento, laddove, com'è noto, per convenzione internazionale, la spesa d'armamento viene inserita nella "parte corrente" del bilancio della Difesa - e quindi, contestualmente, detta analisi offre un quadro piuttosto completo delle acquisizioni e dei rapporti contrattuali della Difesa con le imprese fornitrici (tale programmazione viene infatti definita "programmazione finanziaria associata alle imprese del settore d'investimento").

Va anche precisato che questo esercizio tiene conto della programmazione iniziale, delle sue rimodulazioni e degli impegni realizzati nonché della dinamica dei pagamenti, come si vedrà più avanti.

Sinteticamente può dirsi che dagli stanziamenti complessivi per 3.413,13 milioni di euro, indicati nella nota aggiuntiva, gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto 3.581,42 milioni di euro, mentre gli impegni si sono attestati a 3.516,75 milioni di euro.

L'incremento degli stanziamenti, pari a 168,29 milioni di euro, ha in parte compensato (in corso d'anno) gli effetti del DL n. 194 del 2002, convertito con la legge n. 246 del 2002, i quali hanno inciso sui capitoli di parte corrente per oltre 200 milioni di euro (economie) e sui capitoli in conto capitale per 375,7 milioni di euro, di cui 339,4 ammessi a conservazione come residui e 34,3 divenuti economie.

Le risorse aggiuntive, per 83 milioni di euro, derivano dai proventi previsti dal DL 1.5.1997, n. 115 convertito con la legge 1.7.1997, n. 189 sulla liberalizzazione delle frequenze, e, per circa 24 milioni dalla cessione di immobili.

La rimanente parte è stata resa disponibile attraverso le manovre correttive, effettuate sia in via amministrativa che in assestamento di bilancio, con le quali si è operato un trasferimento di risorse a favore dell'investimento per circa 61 milioni di euro.

In tale contesto è stata altresì attuata una ridistribuzione di risorse tra le componenti dell'investimento ed all'interno delle componenti stesse, orientata, in particolare, a supportare il settore della ricerca e sviluppo con circa 20 milioni di euro.

Nel settore dei mezzi terrestri, pur riducendo nel totale gli impegni per i programmi maggiori (-21,7 milioni), con un contenimento di quelli correlati all'introduzione di nuovi veicoli da combattimento (-23,6 milioni) e ad alcuni mezzi del genio (-13,6 milioni) in favore del settore dei veicoli tattico-logistici (+14,5 milioni), si sono privilegiati gli ammodernamenti minori di sistemi e dotazioni (+42,4 milioni). Nell'ambito dei materiali d'armamento si è operato un parziale dirottamento di risorse sul sistema d'arma PZH 2000 (obice semovente) traendole da altri programmi di potenziamento dell'artiglieria, meno prioritari in un quadro operativo complessivo.

Nel settore dei mezzi navali si è provveduto ad un lieve incremento (+12,6 milioni) per i programmi maggiori, principalmente per far fronte agli oneri derivanti da revisione prezzi e adeguamento di condizioni economiche di contratti operanti, ed ad un maggior finanziamento (+19 milioni) di programmi minori in funzione dei citati diretti impatti sull'efficienza operativa e logistica della componente.

Per il settore aereo, alla riduzione degli impegni per programmi maggiori (-46,2 milioni), effettuata assicurando comunque maggiori risorse per le linee di volo con un più sensibile

deficit di aggiornamento (velivoli aerotattici e velivoli d'addestramento) e per gli oneri di adeguamento delle condizioni economiche dei contratti di acquisizione di velivoli da trasporto, è corrisposto un incremento delle risorse per il potenziamento dei sistemi missilistici in dotazione ai velivoli, con riferimento al missile METEOR (+35,5 milioni), all'armamento stand-off (+13,1 milioni) ed al missile contraereo a medio raggio (+15,2 milioni).

La quota più significativa del maggior stanziamento per l'investimento è stata devoluta al settore C4I – tele radio comunicazioni (+93,5 milioni) in relazione alle disponibilità provenienti dalla cessione delle bande di frequenza ed alla corrispondente necessità di un miglioramento ed efficientamento dei sistemi, per garantire comunque l'interoperabilità della funzione di Comando e Controllo interforze e nell'ambito internazionale.

Si sottolinea come l'adozione di una logica programmatoria consenta, innanzitutto, di estrapolare settori di rilievo per analisi mirate, come nel caso di specie, che attiene al rapporto con le imprese nel settore dell'investimento (ammodernamento e rinnovamento).

Ma, soprattutto, dalla conoscenza delle esigenze dei singoli programmi, quali evolvono nel corso dell'esercizio, è possibile trarre gli elementi utili alla rimodulazione della programmazione ed intervenire con ulteriori assegnazioni, laddove necessario, utilizzando più che risorse aggiuntive (difficilmente disponibili e derivanti da possibili assestamenti di bilancio) la ricalibrazione tra programmi, tenendo conto delle priorità da perseguire, nel contesto dello Stato maggiore della Difesa che è l'Organo programmatore per definizione.

Limitandosi, per ragioni di sintesi, ad analizzare le risultanze globali, partendo dai residui iniziali e dagli stanziamenti definitivi di competenza sui capitoli di riferimento[19], la dinamica dei pagamenti permette di evidenziare come, alla fine della gestione 2003, si riscontri, per i capitoli considerati, un tasso di smaltimento residui del 44,5 per cento (2,62 miliardi di euro, rispetto agli iniziali 4,72), economie complessive per 92,45 milioni di euro (di cui 82,93 sui residui) e residui di nuova formazione per 1,96 miliardi di euro, con un tasso di decremento dei residui totali del 2,96 per cento corrispondente a 140 milioni di euro.

Altra chiave di lettura è, ovviamente, quella fornita dalla precedente analisi economico-funzionale che, anche grazie all'incrocio con i Centri di Responsabilità, concentrandosi sul settore dell'ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, permette, come nelle passate relazioni, di disporre di un quadro attendibile delle evoluzioni della spesa effettiva rispetto alle risorse complessive disponibili.

Va comunque perseguita, nel futuro prossimo, un'analisi per programmi che riguardi tutta la filiera contabile e che consenta, quindi, di registrare gli andamenti gestionali dei programmi specifici in un quadro complessivo di settore.

3.4. La contabilità analitica per centri di costo.

La riflessione, da tempo in atto nell'Amministrazione della Difesa, per la costruzione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo ha portato alla consapevolezza di far emergere le strutture responsabili per il conseguimento degli obiettivi, perseguiti dalla medesima.

La Corte aveva segnalato come la sostanziale coincidenza, nelle prime sperimentazioni, dei Centri di responsabilità con i centri di costo apicali, proprio per le particolari caratteristiche del sistema *Difesa* che si divide in *Area tecnico-amministrativa* ed *Area tecnico-operativa*, non permettesse di mettere in diretta relazione, come una contabilità analitica per centri di costo dovrebbe assicurare, gli obiettivi perseguiti con i titolari della decisionalità.

L'analisi effettuata dall'Amministrazione ha portato a quella che costituisce una vera e propria riforma organizzativa della quale si parla, quindi, nella parte della presente relazione

[19] Vedasi allegato.

dedicata ai profili organizzativi: la ristrutturazione dei *Centri di Responsabilità* che ora si identificano con le strutture di vertice dell'area:

- Politica (Gabinetto del Ministro);
- Operativa (Stati maggiori di Forza Armata e Comando generale dell'Arma dei Carabinieri);
- Amministrativa (Segretariato generale della Difesa ed Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari finanziari).

Tale ristrutturazione ha permesso di rendere più coerente la costruzione dei Centri di costo "apicali".

Se, al livello centrale, è stato comunque possibile realizzare un "piano dei servizi", oltre al "piano dei conti", è ben più problematica l'estensione della contabilità economica anche ai centri di costo periferici.

Le problematiche, più volte evidenziate dalla Corte, inerenti alla mancanza di un monitoraggio della spesa periferica, anche per la mancanza di un sistema informatico (se ne parla in altra parte della relazione) si riverberano sulla difficoltà di costruire un sistema completo di contabilità economica.

4. Profili di *auditing finanziario-contabile.*

Nella presente relazione, l'esercizio sull'*auditing finanziario-contabile* si avvale anche dei dati forniti dall'Ufficio Centrale di Bilancio.

Capitoli promiscui

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* corrispondono un minore affinamento gestionale ed una peggiore lettura della spesa.

In termini generali, può ritenersi confermata la rilevazione della passata relazione sui dati 2002.

Emergono, infatti *picchi* analoghi anche dal rendiconto 2003.

La Direzione delle telecomunicazioni mostra un'incidenza dei capitoli promiscui sul bilancio complessivo dell'80,76 per cento, (era il 76,35 per cento) in termini di stanziamenti definitivi, con 409,14 milioni di euro su 506,63, del 33,05 per cento (era il 97,94 per cento) con 0,25 milioni di euro su 0,77 di economie sulla competenza ed l'83,79 per cento (era il 79,03 per cento) con 334,11 milioni di euro su 398,77 di residui totali della competenza. Quindi, a parte la diminuzione delle economie, si registra un aumento del peso dei capitoli promiscui per questo *CdR*.

Si conferma la rilevanza del fenomeno anche per gli altri *CdR* segnalati nella relazione sul rendiconto 2002:

- Aeronautica militare presenta l'80,66 per cento (era l'89,52 per cento) in termini di stanziamenti definitivi con 685,08 milioni di euro su 849,34, il 34,09 per cento (era il 93,97 per cento) con 0,70 milioni di euro su 1,96 di economie sulla competenza e l'88,86 per cento (era il 95,69 per cento) con 375,48 milioni di euro su 422,54 di residui totali sulla competenza; si ha quindi, al di là della diminuzione, anche in questo caso, delle economie, un certo attenuamento del peso ancora molto rilevante di tali capitoli.

- Marina militare, il 72,94 per cento (era il 58,52 per cento) in termini di stanziamenti definitivi, con 214,48 milioni di euro su 294,06, il 53,70 per cento (era l'88,62 per cento) di economie sulla competenza con 1,05 milioni di euro su 1,95 ed il 96,60 per cento (era il 91,35 per cento) con 127,14 milioni di euro su 131,62 di residui totali sulla competenza; si evidenzia un aumento sensibile dell'incidenza (soprattutto in termini di stanziamenti definitivi) con una diminuzione per le sole economie, anche in valore assoluto.
- Esercito italiano, il 70,62 (era il 68,46 per cento) in termini di stanziamenti definitivi, con 414,15 milioni di euro su 586,45, l'85,70 (era l'84,97 per cento) di economie sulla competenza con 3,94 milioni di euro su 4,60 e l'85,70 (era il 79,67 per cento) di residui sulla competenza totali con 152,97 milioni di euro su 168,86; questo *CdR* mostra un andamento stabile sui due esercizi di riferimento.

Tali risultanze inducono a due ordini di considerazioni: la prima è che nei capitoli promiscui è molto elevato il livello 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 *CdR*, il primo specializzato e, quindi totalizzante la spesa di settore e gli altri tre *CdR 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 funzionamento.

Capitoli-fondo

Come già si è sottolineato, diversamente dai *capitoli promiscui*, i *capitoli fondo* si distinguono generalmente per l'indeterminatezza dell'oggetto.

Nella Difesa essi sono numerosi anche se non incidono in termini rilevanti sul bilancio complessivo dell'Amministrazione (lo 0,57 per cento degli stanziamenti definitivi, lo 0,63 per cento per i pagamenti in conto competenza, lo 0,22 per cento per la formazione di nuovi residui dalla competenza e maggiormente per le economie con l'1,08 per cento).

Il più importante è il cap. 3908 "*Fondo per le anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed altri organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere a momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle particolari esigenze previste dai rispettivi ...*" che mostra 45,55 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza ed impegni e pagamenti corrispondenti.

Nella fattispecie, appare evidente che la funzione di questo Fondo non è quella di perseguire funzioni proprie ma di costituire una riserva alla quale approvvigionarsi per deficienze di cassa.

E' evidente il collegamento con le esigenze di quadratura delle contabilità speciali che costituiscono un noto modulo contabile, la cui gestione - che costituisce oggetto di indagini programmate con la Delibera n. 1/2004 della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato – viene intesa di sovente come mera gestione di cassa senza tener conto dei vincoli di destinazione posti dai capitoli dello stato di previsione dai quali provengono le risorse assegnate, appunto alle contabilità speciali.

La circostanza della coincidenza tra stanziamenti definitivi di competenza e pagamenti sulla competenza indica che la cennata esigenza di "quadratura" e quindi di riassegnazioni alle contabilità speciali ha caratteristiche endemiche.

Al di là della constatazione che i fondi di riserva dovrebbero essere espressamente individuati come tali nel bilancio, si sottolinea come tale esempio contraddica le esigenze finalistiche, legate ad una particolare "missione" che dovrebbero contraddistinguere l'utilizzazione dei "capitoli-fondo".

Impegni ai limiti dell'esercizio

I capitoli del Ministero della Difesa sui quali nei trascorsi esercizi si è registrato il più alto numero di impegni ai limiti della scadenza d'esercizio sono i seguenti, disposti in ordine decrescente:

Capitolo 1885 (CdR: Direzione delle Telecomunicazioni);
Capitolo 4366 (CdR: Marina Militare);
Capitolo 7295 (CdR: Lavori e demanio);
Capitolo 4246 (CdR: Esercito italiano);
Capitolo 2251 (CdR: Sanità militare);
Capitolo 2891 (CdR: Arma dei Carabinieri);
Capitolo 3773 (CdR: Direzione degli armamenti terrestri);
Capitolo 4250 (CdR:Esercito italiano);
Capitolo 4542 (CdR: Aeronautica militare);
Capitolo 2045 (CdR: Lavori e demanio);
Capitolo 3989 (CdR: Direzione di commissariato);
Capitolo 4536 (CdR: Aeronautica militare).

Quanto alle cause, c'è da osservare che il fenomeno interessa prevalentemente capitoli per i quali diventano operative in prossimità della chiusura dell'esercizio consistenti variazioni positive di disponibilità.

Le economie più rilevanti

Le più rilevanti economie si sono verificate sui seguenti capitoli afferenti i seguenti *CdR:*

2003			
Centro di Responsabilità	**A – Stanz. Definitivo**	**B – Economie**	**Rapporto B/A (decrescente)**
Lavori e demanio	48.871.915,00	48.964.842,00	11,42%
Onoranze ai caduti	10.352.277,00	1.141.287,00	11,02%
Personale Civile	1.228.387.978,00	90.704.065,00	7,38%
Sanità militare	90.739.003,00	5.420.842,00	5,97%
Armamenti terrestri	692.111.654,00	29.568.001,00	4,27%

L'Ufficio centrale di bilancio segnala, al riguardo, che il confronto con i dati 2001 - i più significativi in quanto precedenti il provvedimento "taglia-spese" – dimostra come, a parte il caso del *CdR.* "Onoranze ai caduti", le economie siano estremamente basse, tanto è vero che i risultati di maggior rilievo, per il 2001, riguardano *CdR* in parte diversi da quelli indicati per il 2003.

2001			
Centro di Responsabilità	**A – Stanz. Definitivo**	**B – Economie (o maggiori spese)**	**Rapporto B/A (decrescente)**
Onoranze ai caduti	17.901.898.000,00	2.579.904.839,00	14,41%
Direzione di Bilancio	249.131.657.000,00	9.233.517.630,00	3,71%
Direzione di commissariato	2.000.056.251.000,00	67.392.207.485,00	3,37%
Enti area industriale	64.388.679.000,00	1.948.976.334,00	3,03%
Personale civile	1.768.902.838.000,00	51.315.525.974,00	2,90%

I capitoli con più consistenti economie riscontrate nell'esercizio 2001 sono quelli riferiti alle retribuzioni al personale militare e civile ed oneri riflessi (Capp. 3071, 3366, 3367, 2639, 3088, 4315, 3421), pensioni provvisorie (Cap. 3421), indennità di licenziamento ecc (Cap.

3401), tasse comunali (Cap. 3904), spese generali d'ufficio (Cap. 3883), spese per liti ed arbitraggi.

Le eccedenze di spesa

Per quanto attiene alle eccedenze di spesa, esse riguardano, in particolare, per quanto attiene agli impegni, i Capitoli 3422 (*Pensioni straordinarie ai decorati dell'O.M.I....*), 3342 (*Stipendi ed altri assegni fissi al personale insegnante ...*) e 3970 (*spese di giustizia militare*), nella parte corrente.

Si tratta di spese pagabili mediate ruoli (Cap. 3422 e Cap. 3342) e di spese di giustizia militare (Cap. 3970), per le quali è prevista la copertura a consuntivo.

Capitoli con eccedenze di impegno.

capitolo	3422*	3970*	3342*
massa impegnabile	7.750,00	900.000,00	5.269.725,00
impegni c/comp.	57.319,46	192.735,00	4.107.800,00
pagato competenza	57.319,46	163.625,65	4.107.799,66
pagato residui	565,60	224.523,38	26.559,94
pagato RSF	57.885,06	158.839,66	1.764.667,60
pagato totale	57.885,06	388.149,06	4.134.359,60
Eccedenze Imp C/C	49.569,46	-	-
Eccedenze cassa C/R	565,60	158.839,66	26.559,94
Eccedenze Tot cassa	50.135,06	158.839,66	26.559,94
stanziamenti definitivi	7.750,00	900.000,00	5.269.725,00
autorizzazioni di cassa	7.750,00	900.000,00	

** il decreto di accertamento risulta registrato*

Il capitolo 3970 presenta eccedenze di cassa: è un capitolo di spese di giustizia pagato come RSF ma che ha capienza di cassa;
il cap. 3970 è stato pagato per O/A per 65.683,72 (residui), 163.625,65 (competenza) e, in conto residui per 158.839,66 per RSF. Aveva residui iniziali per 91.174,45 tutti propri;
il capitolo 3342, gestito con ruolo di spesa fissa, non ha residui per cui il pagato in c/residui e interamente un'eccedenza.

Il capitolo 3970 viene comunque pagato mediante "ruoli di spesa fissa" e presenta eccedenze sulla competenza, pur avendo disponibilità in conto residui.

Vanno anche segnalate le rilevanti eccedenze *sui pagamenti* registrate sul cap. 7125, concernenti *ammortamento di mutui*. Nella circostanza, va sottolineato come le spese di questa natura dovrebbero essere programmate nel tempo e, quindi, non trova spiegazione detto fenomeno, che, nel 2003 è piuttosto rilevante. La tabella seguente pone in evidenza la serie storica di questi due ultimi capitoli.

Capitoli con eccedenze di pagato

		2003		2002		2001	
capitoli		**3422**	**7125**	**3422**	**7125**	**3422**	**7125**
stanziam. Definitivi	a	7.750,00	32.659,00	7.747,00	83.369,00	6.197,48	129.157,60
massa spendibile	b	7.750,00	258.078,29	7.747,00	354.412,96	6.197,48	400.201,17
pagato totale	c	57.885,06	78.446,85	9.408,26	83.368,65	11.829,62	83.368,65
autorizzaz. Cassa	d	7.750,00	32.659,00	7.747,00	86.369,00	6.197,48	129.157,60
pagato residui	e	565,60	45.788,21	1.396,14	-	601,61	-
residui iniziali	f	0,00	225.419,29	-	271.043,96	-	271.043,57
pagato comp.	g	57.319,46	32.658,64	8.012,12	83.368,65	11.228,01	83.368,65
massa impegnabile	h	7.750,00	32.659,00	7.747,00	83.369,00	6.197,48	129.157,60
impegni c/residui	i	0,00	0,00	-	-	-	-
Eccedenze Pagato	***l***	***50.135,06***	***45.787,85***	***1.661,26***	***(3.000,35)***	***5.632,14***	
Capacità di spesa	c/d%	746,90	240,20	121,44	96,53	190,88	64,55
funzionalità gestoria	g/a%	739,61	100,00	103,42	100,00	181,17	64,55
Indice di pagamento	c/b%	746,90	30,40	121,44	23,52	190,88	20,83

pagamento O/A	0	0
pagamento M/D	0	0
pagamento RSF	57.885,06	78.446,85

capitolo 3422: Pensioni straordinarie ai decorati dell'ordine militare d'Italia in congedo e loro eredi
capitolo 7125: Ammortamento dei mutui contratti dall'Istituto nazionale per gli studi ed esperienze di architettura navale per la costruzione del centro di Idrodinamica

Le economie sui residui propri

Per quanto attiene ad economie che si verificano, con ricorrenza, sui residui propri, si evidenzia come il fenomeno, nel suo complesso, non sia di grande rilievo, raggiungendo una percentuale, stimata dall'UCB nel 4,34 per cento.

La rilevanza delle Spese di funzionamento nella Difesa è tale da corrispondere alla quasi totalità delle spese correnti (euro 17.461.779,00 su euro 18.773.478.239,00, pari al 93,01 per cento) e all'82,08 per cento delle spese complessive del ministero, senza significativi scostamenti rispetto ai dati degli ultimi anni.

Risulta in aumento la quota del pagato in corso d'esercizio sull'impegnato (passata dall'84,70 per cento del 2001 al 86,79 per cento del 2003) e la quota del pagato sui residui (passata dal 49,85 per cento del 2001 al 57,76 per cento del 2003), tanto da modificare alquanto il rapporto tra la gestione in conto residui e quella in conto competenza (passato dal 31,36 per cento del consuntivo 2001 al 24,42 per cento del consuntivo 2003).

I casi più rilevanti di incidenza delle economie sui residui accertati sono:

Capitoli	**UPB**	**Residui accertati 2003**	**Economie su Residui 2003**	**% economie/residui**
4536	30.1.1.2	443.698.626,79	62.603.214,16	14,11%
1636	11.1.1.2	213.426.324,45	39.944.064,35	18,72%
1401	10.1.1.3	101.842.159,98	11.669.331,28	11,46%
3756	26.1.1.2	57.340.576,12	9.705.552,00	16,93%

L'origine di tali economie può essere ricondotta a minori forniture, applicazioni di penalità per vari tipi di inadempienze contrattuali, rescissioni di contratti, revisioni in diminuzione di programmi di spesa.

Fondo di riserva consumi intermedi

Le spese per consumi intermedi per l'esercizio 2003 hanno inciso per il 23,63 per cento sul totale delle spese del Ministero della difesa, dato paragonabile a quelli riscontrati negli ultimi esercizi.

Sul fondo di riserva per i consumi intermedi del Ministero della difesa, istituito per la prima volta con la Legge di bilancio 2003 (Cap. 2561), risulta stanziata per il 2003 la somma di euro 223.935.554,00, corrispondente al 5,61 per cento dello stanziamento iniziale del complesso dei consumi intermedi, che ammontava ad euro 3.993.030.700,00. Nel corso di esercizio il complesso dei consumi intermedi ha raggiunto l'importo di euro 5.049.820.348,00 con variazioni in aumento per euro 1.056.789.648,00 (corrispondente ad un incremento del 26,47 per cento), coperto per il 21,19 per cento mediante utilizzo dell'intero fondo di riserva consumi intermedi.

Si osserva che il complesso delle spese per consumi intermedi ha tuttavia registrato, a chiusura d'esercizio 2003, economie di bilancio per un totale di euro 52.300.121,49, corrispondenti al 23,35 per cento delle somme trasferite dal fondo di riserva stesso.

5. Aspetti di particolare rilievo.

5.1. Missioni all'estero.

Nel corso del 2003, l'attenzione sulle missioni all'estero della Difesa è stata indubbiamente focalizzata sul conflitto in IRAQ, ma l'impegno continua ad essere estremamente diversificato sullo scacchiere mondiale ed è quindi importante fornire un'indicazione sia degli uomini impiegati sia degli oneri finanziari, con la distinzione tra oneri di personale ed oneri di funzionamento delle strutture:

RIEPILOGO ONERI PROVVEDIMENTO DI PROROGA MISSIONI INTERNAZIONALI DI PACE 1° PERIODO 2003 (PERIODO 1/01/03 - 30/06/03)

Area operazioni	Tipo di Missione	Forza
BALCANI	Operazione "Joint Forge" E.I.	1.104
	"Joint Guardian", Amber Fox", "COMMZW" E.I.	4.273
	Comando KFOR 7 (Kosovo) - Personale E.I.	64
	Gruppo Navale 28 (Albania) - Personale M.M.	200
	Aeroporto DAKOVICA in Kosovo - A.M.	213
	Aeroporto PRISTINA in Kosovo - Personale A.M.	191
	Operazione "Albit" (Albania) - Personale A.M.	110
	Kosovo - RGT. MSU PRISTINA. - CC	307
	Bosnia - RGT. MSU - Personale CC	420
	Albania - CP. M.P. DURAZZO - Personale CC	12
	Kosovo - CP. M.P. a PEC - Personale CC	74
	Operazione ONU nei Balcani - C.I.U.- CC	3
	UNMIK in Kosovo - Guardia di Finanza	6
	Kosovo - Cp. Mec. Rumena.	76
	Missione di monitoraggio dell'U. E. - EUMM	18
totale		**7.071**
ETIOPIA - ERITREA	UNMEE in Etiopia/Eritrea - EI MM AM CC	**61**
AFGHANISTAN	Operazione "Enduring Freedom" - Personale M.M.	339
	Operazione "Enduring Freedom" (Afghanistan) - Personale MM - 2^ FASE	
	Operazione "Enduring Freedom" (Afghanistan) - Personale MM - 2^ FASE	
	Operazione "Enduring Freedom" (Afghanistan) - Personale MM - 2^ FASE	
	"Enduring Freedom" (Active Endeavour) M.M.	220
	Operazione "Enduring Freedom" (Afganistan) - EI	1.003
	Operazione "ISAF" (Afghanistan) - Personale E I	425
	"Enduring Freedom" (Abu Dhabi) - A. M.	46
	Operazione "Enduring Freedom" (Manas) - A. M.	61
	Comando operazione ISAF - TAMPA Interforze	11
	Ambasciata Kabul (Afghanistan) Personale CC	11
	Operazione "ISAF" (Afghanistan) - C C	37
totale		**2.153**
HEBRON	Operazione nei territori di Hebron (TIPH)- C.C.	**3.967**
ALBANIA	D.I.E.	
	TOTALE COMPLESSIVO	**9.305**

Fonte: Stato maggiore Difesa

RIEPILOGO ONERI PROVVEDIMENTO DI PROROGA MISSIONI INTERNAZIONALI DI PACE
2° periodo 2003 (PERIODO 1/07/03 - 31/12/03)

Area operazioni	Tipo di Missione	Forza
BALCANI	"Joint Forge" -E.I.	1.104
	Joint Guardian - Concordia - NHQT - E.I.	4.273
	KFOR 7 - E.I.	64
	Gruppo Nav. 28 - MM	199
	Aeroporto DAKOVICA in Kosovo - A.M.	220
	Operazione "Albit" (Albania) - A.M.	110
	(Kosovo) - RGT. MSU PRISTINA. -CC	285
	(Bosnia) - RGT. MSU - CC	432
	(Albania) - CP. M.P. DURAZZO - CC	12
	(Kosovo) - CP. M.P. a PEC - CC	62
	Operazione ONUBalcani - C.I.U.-CC	3
	Missione UNMIK in Kosovo - GdF	6
	(Kosovo) - Compagnia Mecc. Rumena.	76
	Monitoraggio dell'U. E. - EUMM	15
totale		**6.861**
ETIOPIA ERITREA	Missione UNMEE in Etiopia/Eritrea - CC	55
AFGHANISTAN	Operazione "Enduring Freedom" -M.M.	214
	Enduring Freedom (Active Endeavour) M.M.	220
	"Enduring Freedom" (Afganistan) -EI	1.003
	Operazione "ISAF" (Afghanistan) - E I	425
	"Enduring Freedom" (Abu Dhabi) - A. M.	46
	"Enduring Freedom" (Manas) - A. M.	61
	Sostegno logistico ad Unità afgana	0
	Ambasciata Kabul (Afghanistan) CC	10
	"ISAF" e "NIBBIO" (Afghanistan) - C C	65
	Operazione ISAF-TAMPA- E.I. M.M. A.M. C.C.	19
totale		**2.118**
HEBRON	Territori di Hebron (TIPH)- C.C.	**20**
SOMALIA E SUDAN	Negoziati di pace in Somalia e Sudan E.I.	2
	Commissione militare Monti Nuba E.I.	3
totale		**5**
IRAQ	IRAQ EI	1.819
	IRAQ MM	565
	IRAQ AM	200
	IRAQ CC	430
	CRI	85
totale		**3.099**
TOTALE COMPLESSIVO		**12.103**

Fonte: Stato maggiore Difesa

E' notevole dunque l'incremento registrato nel secondo semestre 2003, sostanzialmente riconducibile all'intervento in IRAQ.

Per quanto attiene agli oneri finanziari, come si è detto, distinti tra spese di personale e spese di funzionamento, dalle tabelle che seguono e che si riferiscono, rispettivamente, al primo ed al secondo semestre 2003, essi ammontano per tutto il 2003 a 541,29 milioni di euro per il personale ed a 437,01 milioni per il funzionamento per complessivi 978,30 milioni di euro.

Rispetto al dato complessivo 2002, si riscontra, quindi un incremento di 77,92 milioni di euro, pari all'8,6 per cento.

La missione in IRAQ è suddivisa, per quel che concerne gli oneri di finanziamento, nelle quote dell'*Esercito* con 136,20 milioni complessivi, della *Marina militare* con 29,55 milioni, dell'*Aeronautica militare* con 32,49 milioni, dell'*Arma dei carabinieri* con 27,31 milioni e della *Croce Rossa Italiana* con 6,9 milioni; tali oneri ammontano complessivamente, per il secondo semestre 2003 (e quindi per tutto l'esercizio), a 232,45 milioni.

Nelle altre aree d'intervento, sempre nella logica di *Peace-keeping*, addestramento delle forze militari e di polizia locali, ordine pubblico, nel nuovo contesto di contrasto al terrorismo e di mantenimento della sicurezza internazionale, aggregando i costi per aree d'intervento, su base annua, il dato più rilevante è quello dell'impegno nei Balcani con 464,91 milioni di euro, seguito dall'Afghanistan con 196,9 milioni, mentre quelli in Albania ed Etiopia-Eritrea si attestano, rispettivamente, a 5,16 e 4,68, quello ad Hebron ad 1,82 e quello in Somalia e Sudan a 0,23 milioni di euro.

RIEPILOGO ONERI PROVVEDIMENTO DI PROROGA MISSIONI INTERNAZIONALI DI PACE 1° PERIODO 2003
(PERIODO 1/01/03 - 30/06/03)

(cifre in Euro)

Area operazioni	Tipo di Missione	Oneri personale	Oneri funzionamento	TOTALE
BALCANI	Operazione "Joint Forge" E.I.	24.720.388	9.122.518	33.842.906
	"Joint Guardian", Amber Fox", "COMMZW" E.I.	94.905.126	48.234.549	143.139.675
	Comando KFOR 7 (Kosovo) - Personale E.I.	1.562.179	1.786.226	3.348.406
	Gruppo Navale 28 (Albania) - Personale M.M.	4.439.634	1.281.599	5.721.233
	Aeroporto DAKOVICA in Kosovo - A.M.	4.861.625	3.462.651	8.324.276
	Aeroporto PRISTINA in Kosovo - Personale A.M.	4.384.367	2.952.917	7.337.284
	Operazione "Albit" (Albania) - Personale A.M.	2.477.343	1.322.266	3.799.608
	Kosovo - RGT. MSU PRISTINA. - CC	6.952.106	2.301.547	9.253.653
	Bosnia - RGT. MSU - Personale CC	9.343.488	3.445.627	12.789.115
	Albania - CP. M.P. DURAZZO - Personale CC	270.830	0	270.830
	Kosovo - CP. M.P. a PEC - Personale CC	1.653.707	195.031	1.848.738
	Operazione ONU nei Balcani - C.I.U.- CC	43.359	34.571	77.930
	UNMIK in Kosovo - Guardia di Finanza	101.255	-	101.255
	Kosovo - Cp. Mec. Rumena.	-	685.664	685.664
	Missione di monitoraggio dell'U. E. - EUMM	674.630	0	674.630
totale		**156.390.037**	**74.825.166**	**231.215.204**
ETIOPIA - ERITREA	UNMEE in Etiopia/Eritrea - EI MM AM CC	**960.261**	**1.411.559**	**2.371.821**
AFGHANISTAN	Operazione "Enduring Freedom" - Personale M.M.	11.743.724	19.347.549	31.091.274
	Operazione "Enduring Freedom" (Afghanistan) - Personale MM - 2^ FASE			0
	Operazione "Enduring Freedom" (Afghanistan) - Personale MM - 2^ FASE			0
	Operazione "Enduring Freedom" (Afghanistan) - Personale MM - 2^ FASE			0
	"Enduring Freedom" (Active Endeavour) M.M.	1.508.333	13.341.058	14.849.391
	Operazione "Enduring Freedom" (Afganistan) - EI	23.083.502	36.404.488	59.487.990
	Operazione "ISAF" (Afghanistan) - Personale E I	14.560.103	8.331.956	22.892.059
	"Enduring Freedom" (Abu Dhabi) - A. M.	1.689.736	5.196.710	6.886.445
	Operazione "Enduring Freedom" (Manas) - A. M.	2.288.409	3.587.386	5.875.796
	Comando operazione ISAF - TAMPA Interforze	455.068	844.891	1.299.958
	Ambasciata Kabul (Afghanistan) Personale CC	357.416		357.416
	Operazione "ISAF" (Afghanistan) - C C	1.255.716	126.146	1.381.862
totale		**56.942.008**	**87.180.184**	**144.122.192**
HEBRON	Operazione nei territori di Hebron (TIPH)- C.C.	**493.015**	**349.487**	**842.501**
ALBANIA	D.I.E.	**0**	**5.165.000**	**5.165.000**
	TOTALE COMPLESSIVO	**214.785.321**	**168.931.397**	**383.716.718**

Fonte Stato maggiore difesa

RIEPILOGO ONERI PROVVEDIMENTO DI PROROGA MISSIONI INTERNAZIONALI DI PACE 2° PERIODO 2003 - (PERIODO 1/07/03 - 31/12/03)

(cifre in Euro)

Area operazioni	Tipo di Missione	Oneri personale	Oneri funzionamento	TOTALE
BALCANI	"Joint Forge" -E.I.	25.509.001	12.549.876	38.058.877
	Joint Guardian - Concordia - NHQT - E.I.	98.076.169	49.888.113	147.964.282
	KFOR 7 - E.I.	1.602.335	1.721.216	3.323.551
	Gruppo Nav. 28 - MM	4.541.607	1.789.200	6.330.807
	Aeroporto DAKOVICA in Kosovo - A.M.	5.166.023	3.359.389	8.525.412
	Operazione "Albit" (Albania) - A.M.	2.555.820	1.369.706	3.925.525
	(Kosovo) - RGT. MSU PRISTINA. -CC	6.643.211	2.231.485	8.874.695
	(Bosnia) - RGT. MSU - CC	9.944.800	3.379.208	13.324.007
	(Albania) - CP. M.P. DURAZZO - CC	278.967	25.569	304.536
	(Kosovo) - CP. M.P. a PEC - CC	1.402.132	172.695	1.574.827
	Operazione ONUBalcani - C.I.U.-CC	43.376	35.144	78.520
	Missione UNMIK in Kosovo - GdF	99.945	16.856	116.801
	(Kosovo) - Compagnia Mecc. Rumena.	-	697.029	697.029
	Monitoraggio dell'U. E. - EUMM	570.734	0	570.734
totale		**156.434.119**	**77.235.484**	**233.669.603**
ETIOPIA ERITREA	Missione UNMEE in Etiopia/Eritrea - CC	**886.805**	**1.425.848**	**2.312.652**
AFGHANISTAN	Operazione "Enduring Freedom" -M.M.	7.642.797	13.705.570	21.348.366
	Enduring Freedom (Active Endeavour) M.M.	1.533.333	12.431.611	13.964.945
	"Enduring Freedom" (Afganistan) -EI	20.808.023	22.078.234	42.886.257
	Operazione "ISAF" (Afghanistan) - E I	15.202.476	10.151.036	25.353.512
	"Enduring Freedom" (Abu Dhabi) - A. M.	1.777.953	5.439.964	7.217.917
	"Enduring Freedom" (Manas) - A. M.	2.380.754	3.408.629	5.789.383
	Sostegno logistico ad Unità afgana		2.861.084	2.861.084
	Ambasciata Kabul (Afghanistan) CC	343.940	695.000	1.038.940
	"ISAF" e "NIBBIO" (Afghanistan) - C C	2.356.195	187.897	2.544.092
	Operazione ISAF-TAMPA- E.I. M.M. A.M. C.C.	798.365	1.145.712	1.944.078
totale		**52.843.836**	**72.104.737**	**124.948.573**
HEBRON	Territori di Hebron (TIPH)- C.C.	**503.771**	**479.099**	**982.870**
SOMALIA E SUDAN	Negoziati di pace in Somalia e Sudan E.I.	56.935	39.800	96.735
	Commissione militare Monti Nuba E.I.	72.816	59.700	132.516
totale		**129.751**	**99.500**	**229.251**
IRAQ	IRAQ EI	76.045.718	60.153.818	136.199.536
	IRAQ MM	12.264.977	17.288.508	29.553.485
	IRAQ AM	9.343.377	23.144.000	32.487.377
	IRAQ CC	18.058.368	9.249.819	27.308.187
	CRI		6.902.655	6.902.655
TOTALE		**115.712.440**	**116.738.800**	**232.451.240**
TOTALE COMPLESSIVO		**326.510.722**	**268.083.468**	**594.594.190**

Fonte Stato maggiore difesa

Di grande rilevanza, anche in considerazione delle osservazioni che la Corte ha costantemente formulato nella sede propria, costituita dalla Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, è l'istituzione, prevista dall'art.5, comma 8 della legge "Finanziaria per il 2004", legge 24.12.2003, n. 350, del Fondo "Missioni internazionali".

Si tratta di un fondo di riserva, la cui dotazione iniziale è di 1.200 milioni di euro per provvedere ad eventuali esigenze connesse con la proroga delle missioni internazionali di pace.

L'istituzione di detto Fondo permette di superare una situazione, precaria, che, al fine di consentire il reperimento delle risorse destinate alle Missioni internazionali approvate in sede parlamentare, ricorreva, ad avviso della Corte, impropriamente, al "Fondo per le spese impreviste" per una tipologia di spesa che non rientrava nell'elencazione "tassativa" delle spese che a detto fondo potevano accedere.

In sostanza, con l'istituzione del "Fondo" si dà atto che la partecipazione italiana alle missioni internazionali - fatta salva, ovviamente, l'approvazione parlamentare, in sede di emanazione di normativa primaria, sugli interventi specifici – costituisce un'attività che, nel suo complesso e per la sua natura (orientata come si è detto sopra a "peace-keeeping", addestramento delle unità locali e lotta al terrorismo internazionale), ha carattere continuativo e deve trovare, sotto il profilo della provvista delle risorse finanziarie, un'allocazione di bilancio certa e trasparente.

Anche sotto l'aspetto dell'*auditing finanziario-contabile* che costituisce un ambito prioritario di interesse per la Corte, sarà importante analizzare nel prossimo futuro l'andamento del Fondo, che, nella fase di prima applicazione, viene gestito in base alla dinamica che il complesso finanziario delle missioni ha fin qui registrato.

5.2. Agenzia Industrie-Difesa.

L'*Agenzia Industrie-Difesa* è in una fase alquanto delicata nella quale risulteranno determinanti le scelte che verranno prese, sotto il profilo ordinamentale, per quel che attiene alla sua collocazione nel sistema giuridico-economico e sotto quello, peraltro strettamente correlato al primo, degli strumenti che si intenderà adottare per superare in maniera più *flessibile* ed efficace i problemi che, attualmente limitano fortemente le opzioni dirette a far conseguire l'"utile economico" per gli enti e gli stabilimenti gestiti dall'Agenzia.

Infatti, in un arco di tempo contenuto (nemmeno un triennio di attività effettiva), l'Agenzia ha fortemente diminuito il livello del contributo a carico del bilancio della Difesa (ora attestato al 42 per cento, rispetto al 58 per cento della produzione sviluppata, migliorata del 13 per cento rispetto al precedente esercizio).

E' questo un segno, del quale, peraltro, si scorgevano i contorni già nella precedente relazione, di come una missione ritenuta impossibile per definizione - quella di realizzare un ingresso nel mercato di prodotti anch'essi, per definizione, ritenuti non competitivi per gli alti costi di gestione affrontati - abbia conseguito risultati ed abbia dinanzi una prospettiva di consolidamento.

La questione "prima" dalla quale dipende il buon esito o, perlomeno, il buon esito in tempi accettabili, dell'operazione complessiva che - partendo dagli artt.8 e 9 del d.lgs. n. 300 del 1999[20], e dal successivo regolamento di organizzazione e funzionamento[21] - mira ad assicurare, secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa[22], è quella del ricollocamento del

[20] Sull'andamento delle Agenzie, la Corte si è pronunciata con la deliberazione 18/2003/G.

[21] Emanato con il DPR 15 novembre 2000, n. 424.

[22] Ogni unità produttiva dovrà tenere una *contabilità analitica industriale*, con la particolarità dell'assimilazione,

personale che, secondo i piani industriali degli enti e stabilimenti, viene considerato "in esubero" ed è, pertanto, oggetto di concertazione con le rappresentanze dei lavoratori interessati.

A prescindere dai ritardi che hanno modificato il quadro nel quale l'Agenzia intendeva operare nel 2003, anche laddove si è raggiunto un accordo con i sindacati sugli organici, già da tempo (per i primi sei stabilimenti: Baiano, Noceto, Torre Annunziata, Fontana Liri, Castellammare e Firenze l'accordo è intervenuto nel luglio 2002), o di recente (per Messina a febbraio 2004) si riscontra un tendenziale incremento del personale che viene trasferito dalle unità industriali all'Agenzia (e non è dunque oggetto di ricollocazione in altri contesti), con la conseguenza di disporre di unità lavoro scarsamente impegnabili nelle commesse acquisite per la loro scarsa professionalità, con oneri indiretti per l'incidenza del costo del "lavoro" e diretti per la loro riconversione.

La problematica è ancora più forte per il personale in attesa di ricollocazione, che viene gestito distintamente da quello effettivamente impiegato nelle attività industriali, con evidenti difficoltà *ambientali*.

Del resto, si era ben consapevoli che vi sarebbe stato un "costo sociale" dell'operazione, che, comprensibilmente, si cerca di attenuare, a discapito dell'*utile economico* da perseguire.

Sta venendo in evidenza una distonia tra la logica industriale che avrebbe comunque dovuto permeare, anche prima dell'avvento dell'Agenzia, il sistema giuridico-economico e la gestione degli enti e degli stabilimenti della Difesa e la normativa sull'ordinamento professionale con la conseguente contrattazione tipica del "lavoro pubblico" (CCNL comparto ministeri) che ne consegue.

Attualmente risultano conferiti all'Agenzia 9 stabilimenti, in base ai due decreti ministeriali del 24.4.2001 e del 9.1.2002[23].

Mentre sul fronte della riallocazione del personale, si registrano difficoltà e ritardi (con le riserve indicate, la riallocazione degli esuberi è stata definita per tre soli stabilimenti: Noceto, Fontana Liri e Firenze), sul piano della produzione industriale si sono avuti incrementi, seppur differenziati, rispetto al 2002, per quattro stabilimenti: Torre Annunziata, Castellamare, Firenze, La Maddalena. Stabile è il risultato dello Stabilimento grafico di Gaeta e del Munizionamento terrestre di Baiano, mentre non hanno corrisposto alle attese della stessa Agenzia, Noceto e Fontana Liri, in quanto essi mostravano nel 2002 notevoli capacità di espansione del valore della produzione. L'Agenzia connette tali ultimi risultati al ritardo nell'acquisizione degli ordini e nella disponibilità degli impianti.

Nella tabella che segue vengono forniti, sinteticamente, i dati dei consuntivi 2002 e 2003 relativi alla produzione sviluppata.

---

sotto il profilo degli oneri, dell'unità militare a quella civile, con riferimento *alla sola attività necessaria all'interno della struttura produttiva*.

[23] Stabilimento militare *Ripristini e Recuperi* di Noceto (PR), Stabilimento militare *Munizionamento terrestre* di Baiano di Spoleto (PG), Stabilimento militare *Spolette* di Torre Annunziata (NA), Stabilimento militare *propellenti* di Fontana Liri (FR), Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze e Stabilimento militare *Produzione cordami* di Castellammare di Stabia (NA), l'Arsenale di Messina, l'Arsenale di La Maddalena e lo Stabilimento grafico di Gaeta, con l'esplicita indicazione dell'accorpamento dei due Arsenali.

In migliaia di euro

Stabilimento	Consuntivo 2002	Consuntivo 2003
Baiano	7.856	7.913
Noceto	3.976	2.817
T.Annunziata	5.636	7.032
Fontana Liri	4.006	3.450
Castellammare	1.395	2.353
Firenze	1.209	2.092
Gaeta	2.633	2.525
La Maddalena	1.549	2.320
Messina	8.889	7.790
Totale	**37.149**	**38.292**

Tale rilevazione attiene sostanzialmente ai "ricavi" degli Stabilimenti, ma va rilevata anche la *forcella* tra *costi* (sia degli Stabilimenti che dell'Agenzia) e *ricavi*, che indica la misura del contributo in conto esercizio dal bilancio difesa.

In migliaia di Euro

Valori	**Consuntivo 2002**	**Budget 2003**	**Consuntivo 2003**
Ricavi	37.149	49.322	38.292
Costi	68.799	75.442	65.737
Proventi finanziari	235	=	366
Contributo in conto esercizio	31.415	26.120	27.079

Dalla tabella che precede si rileva come il contenimento dei costi, rispetto al *Budget*, sia sensibile ed abbia consentito un miglioramento della gestione, non ancora tale (al riguardo sono state fatte alcune considerazioni in precedenza) da raggiungere i livelli indicati dal *Budget*, ma da avvicinarsi significativamente ai medesimi.

Per quanto attiene ai risultati sul mercato e quindi il risvolto commerciale della produzione industriale, l'evento di maggior rilievo, dal punto di vista dell'*immagine*, riguarda proprio lo stabilimento entrato più di recente nella gestione dell'Agenzia, l'Arsenale di Messina, con la commessa acquisita dalle FS SpA, per la manutenzione e la "riclassificazione con visita speciale" del traghetto Scilla, e conclusasi con piena soddisfazione del committente.

Ma la cosa più importante, sul piano generale, sta proprio nella "commerciabilità" dei prodotti, che si rinviene dall'acquisizione di ordini significativi sul mercato e da accordi produttivi con industrie private, indicatore questo della qualità e competitività del prodotto.

Sul mercato, nel corso del 2003, sono stati acquisiti ordini per circa 3,5 milioni di euro, valore superiore del 30 per cento rispetto a quello del 2002, anche se ancora basso rispetto a quello della produzione sviluppata (38,3 milioni di euro secondo il consuntivo 2003).

E' avvertibile quindi come solo nel medio-lungo periodo la presenza sul mercato potrà consolidarsi, ma risultati come una prospettiva di produzione continuativa per il Farmaceutico di Firenze (anche grazie al supporto della Sanità militare, del Ministero della Salute e della Protezione Civile), per i semilavorati del Polverificio di Fontana Liri, per la Tipografia di Gaeta ed il Cordamificio di Castellammare di Stabia[24], indicano come per taluni tipi di produzioni non sia più preclusa la prospettiva di realizzare utili al di fuori dell'ambito del Sistema Difesa.

Certamente, come si sottolineava nella relazione sul rendiconto 2002, il primo passo per recuperare l'economicità di gestione, ritenuta una chimera solo un paio d'anni fa, è stato quello,

[24] La *Maricorderia* che era stata oggetto di particolare attenzione per l'elevato costo per unità-lavoro rilevato.

sottolineato dalla stessa Corte, di ripristinare il rapporto con la stessa Amministrazione della Difesa, per arginare una deriva altrimenti inarrestabile.

Al riguardo, è determinante la Convenzione triennale (2003-2005) stipulata tra il Ministro della Difesa ed il Direttore generale dell'Agenzia ed 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 2004.

5.3. Dismissioni beni immobili della Difesa.

Nella passata relazione si era dato conto dei risultati dell'indagine di controllo sulla gestione sfociata nella relazione approvata con la deliberazione della Sezione del controllo n. 29/2003/G sulle "alienazioni dei beni della Difesa (artt. 43 e 49 della legge finanziaria n. 388 del 2000)", tra le quali assume particolare rilevanza la "dismissione dei beni immobili della Difesa".

Si richiamano quindi in nota i profili di maggior rilievo, messi in luce dalla Corte[25], sottolineando come alla data della ricognizione effettuata dalla Corte (28 maggio 2003), l'obiettivo originariamente stabilito dalla legge (riassegnazione allo stato di previsione del Ministero della difesa della somma di lire 1.400 miliardi, pari a 723.039.658,73) e successivamente modificato dal decreto legge 9 maggio 2003 n. 102, è stato raggiunto nella misura del 3 per cento circa, essendo stati riassegnati al bilancio della Difesa soltanto 22.441.790,15.

Peraltro, se si considera il valore degli immobili alienati, ammontante a 145.321.093,97 (valore immobili venduti 124.895.327,63 + valore immobili permutati 25.638.469,85 - costi gravanti sulle dismissioni 5.212.703,51), la suddetta percentuale sale al 20,10 per cento.

---

[25] In particolare sulla tempistica di stipulazione dei contratti (preliminari e definitivi) rispetto al momento in cui il bene è stato aggiudicato o permutato, la quale 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.

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.

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 n. 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")[25].

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.

Nel corso del 2003, sono stati registrati dalla Corte 16 provvedimenti approvativi di contratti di vendita di altrettanti immobili, per un valore complessivo di 16.724.430,11, di cui 6 a privati e gli altri a Comuni che avevano esercitato il diritto di prelazione, di cui all'art. 44, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Viene evidenziato , al riguardo, che, anche per questi immobili l'art. 27, comma 13, della legge 24 novembre 2003, n. 326 prevede l'applicabilità delle procedure di valorizzazione e dismissione previste dai commi 15 e 17 dell'art. 3 del DL 25 settembre 2001, n. 351, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 410 (*cartolarizzazione*) e quindi attraverso il trasferimento oneroso a più società costituite con decreti di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze (come la c.d. *SCIP 3*), nonché la soppressione del comma 3 dell'art. 44 della legge n. 448 del 1998, concernente il diritto di prelazione degli enti locali e territoriali.

6. Attività contrattuale.

6.1. Analisi dell'attività contrattuale e dei programmi internazionali della difesa.

L'attività contrattuale della Difesa assume una particolare rilevanza nel contesto di quella complessiva dell'Amministrazione pubblica.

Nell'esercizio della funzione di controllo preventivo della Corte, si è rilevato il ricorso all'aggiudicazione provvisoria e condizionata a favore dell'impresa migliore offerente, da parte della commissione aggiudicatrice, nei casi di particolari esigenze di avvio dell'attività, ferma restando la successiva verifica dei requisiti.

Non ancora risulta emanato il regolamento, previsto dall'art. 3, comma 7 *bis* della legge n. 109 del 1994, per la disciplina dei lavori connessi alle esigenze della difesa militare. Risulta pertanto difficile il coordinamento delle disposizioni risalenti al RD n. 365 del 1932 con l'attuale normativa sui lavori pubblici.

Di particolare rilievo sono alcuni programmi, nell'attuale scenario strategico-militare, che nel 2003 hanno avuto provvedimenti significativi.

1. Programma pluriennale (2003-2014) (DM 22.10.2003) relativo alla produzione dei sistemi missilistici FSAF[26] antiaerei ed antimissile, in cooperazione con la Francia, destinati a sostituire, a partire dal 2007, l'attuale sistema missilistico per la difesa aerea How K, sia per *peace support operations* sia per la difesa bellica. Questo accordo è articolato in tre fasi: sviluppo; preparazione, industrializzazione e logistica; produzione di serie e mantenimento in esercizio. In particolare, la fase 3 avrà un costo complessivo di 1.090 milioni, dal 2003 al 2014. Si tratta di un programma, oggetto di indagine di controllo sulla gestione, che si pone al livello tecnologico più avanzato in Europa che coinvolge la Finmeccanica nell'ambito della società europea MBDA.
2. Programma pluriennale (2003-2009) con un finanziamento annuale di 2 milioni, a partire dal 2003 (DM 4.8.2003), relativo all'aggiornamento di configurazione delle flotte C-130J. Alla base vi è un MOU (*Memorandum of Understanding*), tra Australia, Italia, Regno Unito ed USA, firmato il 17.1.2003.
3. Programma pluriennale (2003-2006), per un costo complessivo di 132 milioni (33 nel 2003) approvato con il DM 9.6.2003 e riguardante la realizzazione di un supporto trasmissivo in fibra ottica, l'acquisizione e l'installazione di apparati in tecnologia ATM e la realizzazione di un sistema di supervisione per la connessione telematica degli Enti della Difesa.
4. Programma pluriennale (2003-2006), approvato con il DM 2.9.2003 e relativo a prestazioni di servizi tecnici di ingegneria, consulenza ed assistenza tecnica specializzata della realizzazione di opere di ammodernamento logistico ed operativo

[26] Famiglia-Superficie-Aria-Futuri.

della base aerea di Aviano. Il costo complessivo è di 2,2 milioni (per il 2003, 120.000).

5. Programma pluriennale (2003-2004), approvato con DM 15.1.2003, relativo alla realizzazione del Quartier generale di AFSOUTH per il *Regional Command South* e *Component Air South* nella nuova sede del Lago Patria rispetto a quella precedente di Bagnoli, per un costo complessivo di 172,32 milioni.
6. Programma pluriennale (2003-2006), approvato con DM 3.11.2003 e riguardante l'acquisizione di cinquanta sistemi di comando, controllo e navigazione (SICCONA) per i veicoli da combattimento Ariete, Dardo, Centauro, V BC8x8 e Puma 6x6 e 4x4 del costo complessivo di 23,7 milioni (7,74 per il 2003). Questo programma viene compreso nella tabella successiva relativa ad alcune significative trattative private.
7. Programma pluriennale (2003-2011), in cooperazione internazionale, approvato con DM 20.6.2003, per l'acquisizione di 444 missili aria-aria IRIS T e del relativo supporto, come armamento di nuova generazione per il veicolo EF 2000, dl costo complessivo di 184,5 milioni di euro, di cui circa 8 per il 2003. Al programma, basato su di un MOU, hanno aderito Germania, Italia, Svezia, Norvegia, Grecia e Spagna.

Nel quadro del Programma *Eurofighter EFA 2000*[27], un caccia intercettore destinato a sostituire l'obsoleto F104S, va sottolineato come il ritardo sui tempi previsti per la consegna di velivoli (nella relazione sul rendiconto 2002, veniva 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) ha reso necessario il ricorso al *lease*[28] (locazione intesa in senso tradizionale) di velivoli (gli F-16) idonei a fronteggiare le esigenze per il periodo di attesa per l'acquisizione concreta dell'Eurofighter 2000.

L'onere del contratto di *lease* originario era stato indicato in 413,16 milioni di euro fino al 2004 ed, oltre al *lease* in atto, era prevista l'acquisizione di 43.000 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[29].

Attualmente, in seguito all'esigenza di disporre una proroga del *lease*, sono in vigore due *cases* con il Governo degli Stati Uniti: uno per la cessione temporanea dei velivoli e l'altro per il relativo supporto logistico, entrambi senza possibilità di variazione in aumento dei costi.

Il corrispettivo della cessione quinquennale è di 37,6 milioni di dollari USA, mentre quello del supporto logistico ammonta a 770,54 milioni di dollari USA.

La Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato ha concluso un'indagine avente per oggetto il Programma *Eurofighter EFA 2000*, e la gestione

---

[27] Il programma - che riguarda la coproduzione, 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.
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.

[28] La tipologia contrattuale si differenzia dal *leasing* per la mancanza di una clausola considerata essenziale, il c.d. patto di opzione, ovvero la facoltà di acquisto dei beni ceduti allo scadere del periodo considerato. Infatti, il testo originale di entrambi gli accordi, in lingua inglese, reca la corretta qualificazione di "lease", corrispondente appunto al termine italiano locazione (nella forma "tradizionale").

[29] 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").

della sostituzione transitoria degli F104S, ormai non più ritenuti idonei ad assicurare la difesa aerea, *la cui relazione discussa nell'adunanza dell'11 giugno è in corso di pubblicazione*, ed ha formulato alcune osservazioni sulla specifica operazione in discorso, prendendo in considerazione la valutazione comparativa tra diverse opzioni, affettuata dall'Amministrazione, che ha tenuto conto dell'economicità in senso lato dell'operazione, nonché dell'impiego ottimale delle risorse.

Sono state infatti valutate tre opzioni di acquisizione temporanea di velivoli:

- l'acquisizione di aeri russi MIG 29;
- l'acqusizione di aerei francesi MIRAGE 2000-5;
- l'acquisizione di aerei F-16, come s'è visto di produzione statunitense.

Veniva quindi prescelta l'opzione F-16, considerata affidabile sotto l'aspetto operativo e finanziariamente conveniente, essendo valutato il costo in circa 1.736 miliardi di lire, al cambio lira-dollaro dell'epoca.

In definitiva, la Corte ha ritenuto tale valutazione in sé corretta, salvo l'accertamento dei relativi risultati. A proposito del supporto logistico, va osservato poi che l'integrale attribuzione di tale attività alla controparte ha indotto la qualificazione sul piano giuridico dell'accordo relativo agli F-16 come "cessione di ore di volo". In realtà, come già detto, la corretta qualificazione (anche) di questo accordo è quella di locazione, avente ad oggetto il godimento dei suddetti velivoli. Quest'ultimo è l'elemento prevalente nell'economia negoziale, sostanziando la prestazione alla quale la parte italiana aveva il maggiore interesse, a sua volta presupposto e giustificazione dell'attività di supporto logistico, la quale, per quanto in sé rilevante, appare dunque in questo contesto rivestire carattere accessorio.

Al di là della configurazione della cessione in uso descritta, come vera e propria locazione, va sottolineato che sarà interessante verificare le effettive applicazioni nell'ambito della Difesa, del *leasing operativo*, previsto dall'art. 4, comma 156 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Finanziaria 2004)[30].

Come nelle passate relazioni, 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 e, in particolare per il settore dell'armamento. Per quanto attiene ai singoli Centri di responsabilità (nel sistema vigente) l'utilizzazione delle *trattative private* è così ripartita:

[30] Art. 4, comma 156, legge n. 350/2003 (Finanziaria 2004): Le operazioni con oneri a carico del bilancio dello Stato, volte all'acquisizione della disponibilità di beni e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate mediante contratti di leasing operativo, anche in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, compresa quella a carattere speciale. Qualora l'operazione sia effettuata in deroga alla normativa vigente, essa è preventivamente autorizzata, tenuto conto della natura dei beni oggetto dell'acquisizione e degli aspetti tecnico-finanziari dell'operazione stessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

CONTRATTI A TRATTATIVA PRIVATA STIPULATI DALLE DD.GG. ED ENTI DA ESSE DIPENDENTI NELL'ANNO 2003.

ENTE	N. CONTRATTI	TOTALE
COMANDO CARABINIERI	114	57.388.357,36
ARMAMENTI TERRESTRI	80	246.114.222,32
ARMAMENTI NAVALI	125	149.582.432,93
ARMAMENTI AERONAUTICI	36	559.727.992,53
TELECOMUNICAZIONI	64	230.569.956,52
COMMISSARIATO SERV.GEN.	20	
SANITA' MILITARE	18	2.321.391,28
ISPETTORATO LOGISTICO ESERCITO	184	77.042.686,07
DIREZIONE DI AMM.NE ESERCITO	125	11.292.953,10
COMMISSARIATO MARINA	226	29.952.141,38
COMMISSARIATO LOGISTICO AERONAUTICA MILITARE	241	287.374.036,19
Totale	**1.233**	**1.651.366.169,68**

Rispetto ai 1.373 milioni di euro rilevati nell'esercizio 2002, il ricorso alle trattative private si è ulteriormente incrementato del 20,2 per cento.

Di rilievo, oltre alle dimensioni complessive del ricorso sulla *trattativa privata*, sono alcuni contratti dei quali si evidenziano gli elementi essenziali:

D.G. stipulante	Ditta contraente	Motivazioni	Oggetto	Importo contrattuale
Direzione generale degli Armamenti Terrestri	Consorzio Iveco Oto-Melara	Art. 41 comma 2 R.C.G.S. *Materiali che una sola ditta è in grado di fornire con i requisiti tecnici ed il grado di perfezione richiesti*	Fornitura di n. 2 sistemi prototipici e n. 48 sistemi di serie per veicoli blindo "CENTAURO" e VCC "DARDO" denominati SICCONA (sistemi di comando, controllo e Navigazione).	20.999.535,60 + IVA sul capitolo 7510, suddiviso in tre esercizi a partire dal 2003.
Direzione generale delle Telecomunicazioni, dell'Informatica e delle Tecnologie avanzate	Marconi Selenia Communications S.p.a.	Art. 41 comma 2 R.C.G.S. *La Ditta detiene la privativa industriale della maggior parte dei componenti del sistema*	Acquisizione di n. 50 sistemi di comunicazione su *shelter* per proseguire l'azione di ammodernamento dei materiali delle unità C4 impiegati "fuori-area". I sistemi dispongono di ponti radio compatibili con quelli in esercizio e di cifranti a logica nazionale e NATO, in grado di garantire pienamente interconnessione ed interoperabilità con le cifranti già in esercizio, con quelle CATRIN e SOTRIN e loro futuri sviluppi.	32.023.535,00 + IVA sul capitolo 1885
Direzione generale degli Armamenti Aeronautici	AGUSTA	*La Ditta è costruttrice e responsabile del controllo della configurazione dell'elicottero HH3F su licenza della Ditta Sikorski, nonché degli equipaggiamenti e parti di ricambio per la manutenzione*	Studio, sviluppo e aggiornamento di configurazione di un elicottero testa di serie (destinato a sostituire l'elicottero HH3F con altri aeromobili di più aggiornata concezione e tecnologia) e fornitura di n. 27 kits di modifica da installare, successivamente, a cura dell'Aeronautica Militare.	39.891.056,33 (2003-2005) E.f. 2003 5.000.000,00 E.f. 2004 10.000.000,00 E.f. 2005 24.891.086,33

Dati elaborati dal Segretariato generale Difesa

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 del 1995 e del d.lgs. n. 358 del 1992.

Va precisato, al riguardo, che sono tutte procedure *soprasoglia* comunitaria

DATI RELATIVI ALL'ANNO 2003

D. LGS. 358/92 - FORNITURE				
	SOPRASOGLIA			
	PROCEDURE APERTE/RISTRETTE		TRATTATIVA PRIVATA	
DIREZIONE GENERALE	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
ARMAMENTI NAVALI	2	769.135,15	18	18.730.924,30
ARMAMENTI TERRESTRI	25	19.334.413,00	18	28.431.070,00
ARMAMENTI AERONAUTICI	8	41.552.482,80	1	5.000.000,00
TELECOMUNICAZIONI	7	49.938.339,21	51	193.184.093,98

D. LGS. 157/95 - SERVIZI				
	SOPRASOGLIA			
	PROCEDURE APERTE/RISTRETTE		TRATTATIVA PRIVATA	
DIREZIONE GENERALE	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO
ARMAMENTI NAVALI	1	485.568,00	4	4.790.608,12
ARMAMENTI TERESTRI	1	1.498.224,00	////	//////
ARMAMENTI AERONAUTICI	////	//////	////	/////
TELECOMUNICAZIONI	6	3.879.946,48	7	14.588.010,48

fonte: segnalazioni prospetti statistici

Sempre nel contesto dell'attività contrattuale della Difesa, è stata conclusa un'indagine, in sede di controllo sulla gestione, *la cui relazione discussa nell'adunanza dell'11 giugno è in corso di pubblicazione*, che ha per oggetto i programmi di ricerca e di studio in materia di difesa militare e sicurezza nazionale.

Si tratta di un tema di estrema importanza, in quanto, tendenzialmente la spesa per la ricerca è stata ricompresa, in gran parte, in quella dei programmi d'armamento, rendendo difficile far emergere la specifica rilevanza di un settore del quale dovrebbe segnalarsi il *trend* evolutivo.

L'indagine ha registrato un significativo cambiamento nella gestione della ricerca militare che, da segmento dei programmi di armamento tende, vieppiù, a consolidare una propria fisionomia[31], proiettandosi verso settori tecnologici di potenziale interesse anche attraverso più stretti rapporti con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ottica di un allineamento alle posizioni più avanzate raggiunte dagli altri Paesi europei, nonchè di una competitività in campo internazionale, attraverso la progettazione e lo sviluppo di "eccellenze" scientifiche di tipo esclusivo.

Tale impegno si basa anche sulla collaborazione delle industrie che operano in campo militare, le quali partecipano ai programmi di ricerca con risorse finanziarie che raggiungono spesso la misura del cinquanta per cento della spesa preventivata, in vista anche dei futuri ritorni

[31] Nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 2003 è stato istituito il nuovo capitolo 7000, u.p.b. 1.2.3.1, accanto ai capitoli di pertinenza delle Direzioni Generali competenti in materia di ricerca scientifica, quale "Fondo di investimento da ripartire nel settore per la ricerca scientifica" intestato al Centro di Responsabilità Gabinetto del Ministro.

industriali derivanti dalla realizzazione dei risultati che saranno impiegati nei successivi programmi di produzione dei sistemi d'arma.

E' importante la considerazione, del resto coerente con quanto affermato costantemente dalla Corte in sede di relazione sul rendiconto, *che il traguardo appaia ancora lontano a ragione delle difficoltà di recepire in ambito Difesa i criteri di ottimizzazione e riorganizzazione della ricerca elaborati dal Piano nazionale; dei ritardi nella razionalizzazione del settore; della scarsa disponibilità di risorse finanziarie in relazione agli obiettivi futuri.*

L'attenzione si è dunque prevalentemente soffermata sull'andamento dei *Programmi internazionali d'armamento* (tema al quale si riconduce, come si è visto, l'analisi sia dell'attività dei *CdR* corrispondenti, appunto, alle Direzioni d'armamento, sia dei profili contrattuali di maggior rilievo) ed in particolare sulle fasi di "ricerca e sviluppo" che attengono all'oggetto dell'indagine, rilevandone, tenendo comunque nel debito conto la complessità dei medesimi, i ritardi (che in alcuni casi raggiungono quattro anni rispetto alla tempistica di base) con ovvi riflessi negativi, in termini di tempi e di costi, sulle successive fasi della industrializzazione e della produzione, e la lievitazione complessiva della spesa (come nel caso del Programma FSAF, di cui si parla in precedenza, laddove questa viene stimata nel 57 per cento rispetto alle previsioni).

Una materia che è stata approfondita, sempre in sede di controllo sulla gestione, dalla Sezione centrale, *la cui relazione discussa nell'adunanza del 9 giugno è in corso di pubblicazione*, è quella delle "opere segretate"[32] soggette ad una particolare disciplina, ai sensi dell'art. 3 della Legge-quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994 e successive modificazioni.

L'Amministrazione della Difesa è fortemente interessata da questa tipologia, i cui caratteri distintivi vengono approfonditi dalla relazione che pone in luce, tra gli altri, i seguenti aspetti:

- la segretazione dell'opera – proprio in ragione della sua importanza e dei concreti riflessi sulla disciplina giuridica applicabile – *deve essere effettuata preventivamente in sede di programmazione e non può intervenire in una qualsiasi delle fasi del procedimento*; non va infatti sottaciuto il rischio che la scelta possa comportare elusione dalle norme generali in tema di scelta del contraente;
- una diffusa patologia è quella rappresentata dall'*artificioso frazionamento degli appalti,* soprattutto in materia di straordinaria manutenzione dei fabbricati, prevalentemente consistenti dovute a nuove esigenze organizzativo-funzionali delle Amministrazioni che li utilizzano;
- un'anomalia è costituita dall'assunzione dell'impegno di spesa prima della stipulazione del contratto e, quindi, in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata.

6.2. L'Esternalizzazione dei servizi, il ricorso alle convenzioni CONSIP.

Si era fornito, nella passata relazione, il quadro nel quale si trova ad operare l'Amministrazione della Difesa, in un contesto che ha fatto conto, in termini sostanziali, sul personale di leva per sopperire a rilevantissime esigenze funzionali, nel settore dei servizi e come la stessa normativa (legge 14 novembre 2000, n. 331) sulla "Forza professionale" abbia preso in considerazione il ricorso a prestazioni esterne, in considerazione della sospensione del servizio di leva che, prevista per il 1° gennaio 2007, è attualmente oggetto di una possibile

[32] Le opere destinate ad attività delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti d'istituto, nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza e di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato.

anticipazione al 1° gennaio 2005 (A.S. 2572 – A.C. 4233) secondo il disegno di legge di "Sospensione del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata".

Pertanto, la Difesa ha ormai esternalizzato i servizi vettovagliamento (attraverso varie forme di "catering"), trasporti terrestri, marittimi ed aerei, vigilanza di infrastrutture militari (non rientranti nel concetto di sicurezza e difesa) nonché alcune attività di natura ingegneristica (anche nel campo informatico e delle telecomunicazioni) e sanitaria.

Di particolare rilievo nel 2003, oltre alla conferma dell'assetto del 2002, è la predisposizione degli atti di gara relativi alla fornitura del servizio vestiario/equipaggiamento attraverso la formula del "General Contractor".

In proposito, si ribadisce che l'ultima opzione va 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).

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.

La Corte, con la deliberazione della Sezione del controllo n. 2/2004/G, ha approvato la relazione conclusiva dell'indagine su, "*Verifica, con particolare riferimento agli acquisti tramite convenzioni CONSIP, del contenimento della spesa nell'ambito delle forniture e dei servizi su alcuni centri di spesa delle Amministrazioni statali, assunte a campione: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa, Ministero della giustizia*".

Un elemento evidenziato in relazione è quello della scarsa leggibilità dei capitoli di bilancio, in molti casi promiscui, e della carenza di una reale conoscenza della spesa periferica (argomento ampiamente approfondito dalla Corte in sede di relazione al Parlamento sul rendiconto).

Un esempio è dato dalle difficoltà rappresentate dall'Amministrazione per l'imputazione ai pertinenti capitoli delle spese per carburanti e impianti termici acquistati tramite convenzione CONSIP.

Solo dal 2002 appaiono significativi i passi fatti dall'Amministrazione per avere una visione completa e trasparente dei propri acquisti di beni e servizi.

Le carenze evidenziate in detta relazione mostrano, una volta di più, come la mancanza di un reale monitoraggio della spesa periferica non consenta di avere un'effettiva conoscenza degli andamenti gestionali, di fatto minimizzata al livello della registrazione delle assegnazioni e riassegnazioni finanziarie alle contabilità speciali.

Risulta, pertanto precaria una valutazione sui risparmi conseguiti, salva la constatazione, già segnalata nella relazione sui rendiconti 2001 e 2002, che, con il ricorso alle Convenzioni CONSIP, si siano superati problemi di difformità nella gestione degli acquisti di beni e servizi che aveva reso necessaria in passato una corposa attività di regolazione da parte della Direzione di Commissariato e per i servizi generali, Direzione che, non a caso, ha visto fortemente ridimensionati i propri compiti con il ricorso alle convenzioni CONSIP.

Certamente esiste una consapevolezza, da parte dell'Amministrazione, nelle sue componenti, a cominciare dallo Stato Maggiore della Difesa, dell'esigenza di colmare le lacune informative e valutative evidenziate.

Si tratta, del resto di un tema fondamentale che implica azioni strutturali delle quali si parla ampiamente nel presente contesto.

Nella Tabella che segue viene indicata la distribuzione sulle varie tipologie di beni e servizi delle convenzioni CONSIP stipulate dall'Amministrazione:

CONVENZIONI CONSIP 2003	Importi
Buoni Pasto	52,4
Cancelleria	7,0
Carburanti extra-rete	6,3
Carburanti rete	1,6
Carta	4,4
Centralini telefonici	0,1
Fax	0,3
Fotocopiatrici	6,8
Gasolio per riscaldamento	22,4
PC Desktop	7,2
PC portatili	5,1
Stampanti	1,4
S/W Produttività	1,8
S/W Gestione documentale	2,7
Arredi didattici e per ufficio	0,2
Autoveicoli	0,3
Derrate alimentari	45,5
Ecotomografi	0,2
Energia elettrica	9,9
Global Service uffici	30,9
Reti fonia dati	0,3
Servizio energia (calore)	25,9
Telefonia mobile	0,2
Videoproiettori	0,1
Totale	**233,0**

Venendo ad alcune valutazioni di merito, la nomina, quale "referente CONSIP", del Capo del II Reparto del Segretariato generale, punto d'osservazione per una visione complessiva delle esigenze della Difesa ha consentito, a monte, la predisposizione di convenzioni, *modellate* su tali esigenze ed, a valle, la verifica degli andamenti contrattuali, per le convenzioni, fin qui stipulate (telefonia fissa e mobile, prodotti per ufficio, prodotti petroliferi, buoni pasto, fornitura derrate alimentari per le mense non coperte da servizio catering).

Sotto il profilo organizzativo, come si diceva, si è riscontrata, con il ricorso alla CONSIP, la possibilità di utilizzare diversamente professionalità prima impegnate nella gestione delle *filiere* contrattuali, nonché di raggiungere un'uniformità (peraltro da verificare) di scelte contrattuali, prima pressoché impossibile - si ricordano gli esiti delle indagini sui *magazzini militari* (deliberazioni 80/2000 e 17/2002/G) sui *materiali non d'armamento*, e sulla *gestione dei lavori pubblici*, approvate con le deliberazioni 11/2002/G e 12/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ma una precisa valutazione dei risparmi attesi, sia per l'impiego alternativo delle risorse, sia per l'effettiva competitività dei "prezzi" spuntati, non è al momento disponibile, come si evince dalla

relazione approvata con la deliberazione 2/2004/G, di cui si è detto in precedenza.

Tuttavia, l'Amministrazione rileva che il sistema non ha sempre consentito il conseguimento dei risultati sperati ed ha trovato, nella sua fase attuativa, una serie di difficoltà. Spesso, poi, i prezzi spuntati non sono stati realmente più convenienti in rapporto alla qualità, segnatamente in quei settori merceologici estranei alle originarie funzioni della Società. Infatti, e particolarmente nel settore dell'approvvigionamento delle derrate, i prezzi realizzati per alcune voci sono risultati nettamente superiori, avuto riguardo alle condizioni locali e stagionali nonché alle effettive quotazioni dei mercati locali.

Sempre in tale settore merceologico, una delle ditte aggiudicatarie ha evidenziato, poi, limiti organizzativi tali da compromettere ripetutamente la regolarità del servizio.

Inoltre, la centralizzazione del sistema degli acquisti ha creato numerosi disagi incidendo su una realtà di mercato preesistente caratterizzata da una mini o microimprenditorialità diffusa, mentre la dimensione economica delle convenzioni stipulate comportava il coinvolgimento diretto di operatori specializzati e di dimensioni notevoli. La dimensione economica dei relativi contratti ha spinto anche, in alcuni casi, le piccole e medie imprese ad utilizzare lo strumento della riunione di imprese, determinando distorsioni del mercato.

Un aspetto di grande rilievo che ha trovato applicazione in un sistema alquanto complesso, sotto il profilo delle esigenze di approvvigionamento, come quello della Difesa, è il ricorso alle "gare telematiche" previste dal DPR n. 101 del 4 aprile 2002 quale strumento alternativo ai tradizionali sistemi di scelta del contraente (pubblico incanto, licitazione privata, trattativa privata).

6.3. 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 si è esplicata come segue:

Contratti di pubbliche forniture

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Sup. soglia comunitaria	Inf. soglia comunitaria	
Licitazione privata	10.449.796,91	1.055.117,70	**11.504.914,61**
Trattativa privata	33.690.723,74	2.497.730,79	**36.188.454,53**
Consip	17.435.253,79	174.012,09	**17.609.265,88**
Aumenti 1/5	1.337.763,04	==	**1.337.763,04**
Atti aggiuntivi	5.566.066,41	==	**5.566.066,41**
Totale	**68.479.603,89**	**3.726.860,58**	**72.206.464,47**

Norme applicate:

- legge e Regolamento di Contabilità Generale dello Stato;
- d.lgs. n. 24.7.1992, n. 358 e successive modifiche di cui al d.lgs. 20.10.1998, n. 402;
- DPR 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	91.221,07	119.440,01	**210.661,08**
Trattativa privata	12.878.088,72	1.054.289,30	**13.932.378,02**
Consip	1.031.083,82	36.002,45	**1.067.086,27**
Atti aggiuntivi	==	76.963,20	**76.963,20**
Rinnovi	9.256.058,63	258.124,73	**9.514.183,36**
Totale	**23.256.452,24**	**1.544.819,69**	**24.801.271,93**

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	==	3.956.537,76	**3.956.537,76**
Licitazione privata	==	529.044,43	**529.044,43**
Trattativa privata	==	418.093,44	**418.093,44**
Aumenti 1/5	==	1.423.075,09	**1.423.075,09**
Totale	==	**6.326.750,72**	**6.326.750,72**

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: 19.432.091,20 di cui 18.827.484,60 per un importo superiore alla soglia comunitaria:
  a. 18.978.070,60 (licitazione privata);
  b. 454.020,60 (trattativa privata).
- Contratti per somministrazione (catering) aventi ad oggetto fornitura periodica o continuativa: 22.313.370,00 (licitazione privata) tutti per un importo superiore alla soglia comunitaria:

Enti Periferici

- Contratti per acquisto di prodotti: 7.634.442,98 di cui 5.293.182,67 per importo superiore alla soglia comunitaria e 2.341.240,31 per importo inferiore alla soglia comunitaria:
  a. 6.364.424,36 (licitazione privata);
  b. 1.269.998,69 (trattativa privata).

- Contratti per somministrazione aventi ad oggetto fornitura ad esecuzione periodica o continuativa: 6.062.422,77 di cui 3.869.520,00 per importo superiore alla soglia comunitaria e 2.192.902,77 per importo inferiore alla soglia comunitaria.
  a. 4.519.547,46 (licitazione privata);
  b. 1.542.875,31 (trattativa privata).
- Contratti misti contenenti forniture: 798.971,45 (licitazione privata) di cui nessuno per importo superiore alla soglia comunitaria.

- Acquisto mediante procedura in economia: 85.370.163,01 complessive di cui :
  a. 75.700.995,37 (per acquisto prodotti);
  b. 7.291.784,10 (somministrazione e fornitura ad esecuzione periodica o continuativa);
  c. 2.377.383,54 (misti contenenti forniture).

- Contratti: criteri di aggiudicazione:
  13.595.067,49 (prezzo più basso).

Ministero delle politiche agricole e forestali

1. Considerazioni di sintesi.
2. Contesto comunitario e nazionale.
3. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2003: *3.1 I Programmi e le note preliminari al bilancio; 3.2 Le Direttive del Ministro.*
4. Risultati economico-finanziari: *4.1 Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità; 4.2 Analisi funzionale.*
5. Auditing finanziario contabile.
6. Organizzazione.
7. Attività istituzionale: *7.1 L'attività dei Centri di Responsabilità; 7.2 Analisi di specifiche missioni istituzionali*; 7.2.1 Incentivi al mercato ed organismi pagatori; 7.2.2 Attività ispettiva e sanzionatoria.

1. Considerazioni di sintesi.

Il 2003 doveva costituire l'anno di svolta per il Ministero delle politiche agricole e forestali (MiPaf) e l'uscita dalla fase di transizione verso un assetto definitivo. Il superamento di questa fase si può dire in gran parte realizzato, ma restano ancora alcuni elementi di criticità.

Il nuovo assetto del Ministero è stato decisamente avviato in attuazione del DPR n. 450 del 2000, con l'articolazione in 2 Dipartimenti, a loro volta suddivisi rispettivamente in 3 e 5 Direzioni generali. Con l'approvazione della legge 6 febbraio 2004, n. 36 è stata data una collocazione definitiva al Corpo forestale dello Stato (CFS) presso il MiPaf sia pure con alcuni collegamenti funzionali con il Ministero dell'Ambiente e con il Ministero dell'Interno (della nuova normativa si dirà in seguito).

È stata notevolmente migliorata la Direttiva del Ministro e la stessa presentazione dell'attività dei vari Centri di Responsabilità (CdR), che, accogliendo un suggerimento della Corte, hanno impostato la loro attività sulla base degli obiettivi fissati nella Direttiva, individuando in molti casi anche le risorse umane e finanziarie impiegate (per queste ultime spesso anche con l'indicazione dei capitoli di bilancio).

Dall'esame dell'attività svolta dai vari CdR emerge il raggiungimento in molti casi degli obiettivi previsti tra i quali acquista particolare rilievo l'attiva presenza nelle sedi internazionali, soprattutto comunitarie, con alcuni importanti risultati su aspetti qualificanti per l'Italia. In particolare, in tema di lotta alle calamità naturali e di agricoltura biologica, nonché di riconoscimento delle produzioni italiane di qualità.

Sotto il profilo finanziario si registra una diminuzione dei residui passivi, anche se tale fenomeno rimane un elemento che caratterizza la "vita" di questo Ministero.

Tra i punti di criticità va rilevata la persistente mancanza di un organico assetto del personale anche se questo è stato provvisoriamente individuato con l'emanazione nell'ottobre 2003 di un apposito decreto ministeriale. Non si è ancora provveduto ad avviare un sistema di valutazione della dirigenza. Egualmente carente risulta l'attività del servizio di controllo interno (SECIN) che per il 2003 non ha provveduto all'elaborazione dell'apposita relazione sull'attività delle strutture ministeriali.

In merito agli aspetti relativi all'auditing finanziario-contabile si possono ribadire alcune osservazioni già formulate negli anni precedenti. Le criticità in parte sono legate alla trasformazione "genetica" subita da questo Ministero e discendono dalle sue funzioni essenzialmente di coordinamento, di intermediazione tra la Comunità e le Regioni e soprattutto, per quanto qui interessa, di gestione di leggi spesso pluriennali, che si traducono in investimenti, i cui finanziamenti si ripartiscono su vari esercizi, con conseguenti possibili sfasature. A ciò si aggiunge la ormai consolidata prassi dell'assegnazione dei fondi da parte del Ministero dell'economia negli ultimi mesi dell'anno, se non addirittura nelle ultime settimane.

2. Contesto comunitario e nazionale.

Il 29 settembre del 2003 il Consiglio ha approvato una serie di regolamenti che traducono in pratica le proposte della Commissione sulla revisione della Politica agricola comune (PAC). Ad un regolamento di carattere generale, "orizzontale", nel quale sono contenuti gli elementi essenziali hanno fatto seguito sei regolamenti settoriali[1].

I motivi ispiratori di questa revisione della PAC proposta dalla Commissione nel gennaio 2003 - richiamati nella relazione della Corte dei conti 2002 - si possono così riassumere:

- un pagamento unico per azienda svincolato dalla produzione (il cd. "disaccoppiamento" enunciato nel documento prima ricordato), subordinato al rispetto delle norme in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere degli animali, di igiene e sicurezza sul lavoro, nonché di tenuta dei terreni agricoli in buone condizioni (realizzando la cd. "condizionalità ecologica");
- una politica di sviluppo rurale, rafforzata sul piano finanziario e nuove misure per la promozione della qualità;
- una riduzione dei pagamenti diretti per le aziende di grandi dimensioni e uno spostamento di risorse verso lo sviluppo rurale;
- la revisione della politica di mercato volta in particolare alla riduzione del 5 per cento del prezzo di intervento dei cereali; alla riforma sostanziale nel settore del latte, nonché in vari altri settori quali riso, frumento duro, frutta da guscio, fecola di patate e foraggi essiccati.

Il regolamento orizzontale ha accolto in massima parte le indicazioni del documento della Commissione, prevedendo innanzitutto il "disaccoppiamento" con le condizioni prima ricordate. E' prevista anche una politica di sviluppo rurale rafforzata, cioè dotata di strumenti finanziari potenziati e caratterizzata da nuove misure di ordine qualitativo nonché da un sostegno agli agricoltori che deve però essere finalizzato all'applicazione di norme di produzione comunitarie a partire dal 2005.

---

[1] La riforma della PAC si è articolata in un Regolamento di base ("orizzontale") del Consiglio (n. 1782/2003 del 29.9.2003), accompagnato da un altro Regolamento di carattere generale in materia di sviluppo rurale, (n. 1783/2003 di modifica del reg. n. 1257/1999), e di alcuni Regolamenti di applicazione approvati dalla Commissione (nn. 2237/2003; 795 e 796/2004) e di modifica, approvato dal Consiglio (n. 583/2004), nonché in alcuni Regolamenti settoriali: nn. 1784/2003 (cerali); 1785/2003 (riso); 1786/2003 (foraggi essiccati); 1787/2003 (latte e prodotti lattiero-caseari); 1788/2003 (prelievo per latte e prodotti lattiero-caseari). Due Regolamenti settoriali della Commissione riguardanti il tabacco nn. 604/2004 e 479/2004 e la decisione della Commissione 2004/148 per lo stesso settore; un Regolamento della Commissione n. 253/2004 e due del Consiglio 1782/2003 e 2322/2003 per il settore dell'olio; cinque regolamenti della Commissione riguardanti il settore dello zucchero nn. 1739/2003; 40/2004; 60/2004; 443/2004; 478/2004.

Viene operata una riduzione dei pagamenti (la cd. "modulazione") a favore delle grandi aziende per finanziare la politica di sviluppo rurale e viene introdotto un meccanismo di disciplina finanziaria volto a garantire il rispetto fino al 2013 del bilancio agricolo così come stabilito dal Consiglio europeo di Berlino nel marzo 1999 e dalle prospettive finanziare in vista dell'ampliamento.

Per quanto riguarda la politica di mercato la revisione comporta riduzioni "asimmetriche" dei prezzi nel settore del latte, una diminuzione delle maggiorazioni mensili del settore cereali, misure di vario tipo riguardanti il riso, il grano duro e vari altri settori agricoli.

L'obiettivo fondamentale della riforma consiste nel permettere agli agricoltori comunitari di essere più competitivi e di orientare il più possibile la produzione in funzione del mercato garantendo allo stesso tempo la stabilità dei redditi e contribuendo a destinare maggiori risorse ai programmi orientati verso l'ambiente, la qualità e il benessere degli animali.

Un diverso orientamento della PAC ha anche come risultato di rafforzare la posizione dell'Unione nell'ambito della Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

In merito a questa riforma va ricordato che il Parlamento europeo, pur dichiarandosi sostanzialmente d'accordo, aveva espresso alcune riserve respingendo il disaccoppiamento totale degli aiuti e sottolineando l'esigenza di misure efficaci a favore dei giovani agricoltori. A margine della riforma, e nello spirito della stessa, nel 2003 sono state adottate alcune misure di semplificazione, in particolare, con l'approvazione di due regolamenti, in materia di sviluppo rurale; questa nuova normativa recepisce l'istanza avanzata dal Parlamento europeo aumentando il livello di sostegno dei giovani agricoltori.

Per quanto riguarda la politica comune della pesca il 2003 è stato caratterizzato dalle misure di attuazione della riforma varata nel 2002 sia per la conservazione che per la gestione delle risorse ittiche (conservazione degli stock, controllo del rispetto dei totali ammissibili di cattura) al fine di raggiungere l'obiettivo di una pesca "sostenibile". In proposito va ricordato che la Commissione europea ha proposto l'istituzione di una Agenzia comunitaria di controllo delle attività di pesca.

Quanto agli aspetti finanziari il bilancio del 2003 ha previsto stanziamenti per il FEOGA, Sezione Garanzia, pari a 44.780,4 milioni di euro, di cui 4.698,0 per lo sviluppo rurale; a questi si devono aggiungere i 2.755,5 milioni della Sezione Orientamento. All'Italia sono stati assegnati 655,6 milioni della Sezione Garanzia e 516,8 milioni della Sezione Orientamento. Per la Pesca lo stanziamento complessivo dello specifico strumento finanziario (SFOP) è stato di 171,9 milioni, di cui all'Italia sono stati assegnati 14,8 milioni.

Per quanto riguarda la situazione dell'agricoltura italiana dalla Relazione sulla situazione economica del Paese nel 2003 emerge questo quadro dell'agricoltura (intendendosi comprensiva anche della silvicoltura e della pesca): la produzione ai prezzi di base nel 2003 è stata di 46.484 milioni con un incremento in valore rispetto all'anno precedente dello 0,9 per cento, quindi maggiore di quello registrato nel 2002 rispetto al 2001 (0,2 per cento). Questa crescita, comunque contenuta, risulta da una flessione marcata delle quantità prodotte (-4,4 per cento) combinata con una dinamica positiva dei prezzi di base (+5,5 per cento).

Se guardiamo alla formazione della produzione l'agricoltura in senso stretto ha contribuito per il 95,7 per cento, la pesca per il 3,5 per cento e la silvicoltura per lo 0,7 per cento. Quanto ai consumi intermedi per i tre settori nel loro complesso si registra una diminuzione delle quantità impiegate (-1,9 per cento) accompagnata da un incremento dei prezzi relativi (+2,3 per cento).

Contrariamente a quanto avvenuto in passato il settore agricolo non ha svolto la funzione di contenimento dell'inflazione, perché l'aumento indicato dei prezzi è stato superiore all'incremento dell'indice dei prezzi al consumo (+2,7 per cento).

La ragione di scambio ha avuto un andamento positivo (+3,3 per cento) in considerazione del fatto che all'incremento dei prezzi agricoli ha corrisposto un aumento ridotto dei prezzi dei

prodotti e dei mezzi tecnici acquistati (+2,3 per cento). Pertanto il valore aggiunto ai prezzi di base dell'agricoltura (intesa, come si è detto, in senso ampio) è stato pari a 30.882 milioni con una crescita dell'1,2 per cento.

Il valore complessivo dell'interscambio agroalimentare, risultato dalla somma delle importazioni e delle esportazioni, è stato, nei primi 11 mesi del 2003, di 37.172 milioni contro i 36.348 del corrispondente periodo del 2002.

Sempre dalla citata relazione sulla situazione economica del Paese si evince che anche nel 2003 si è verificata una contrazione dell'occupazione, pari all'1,9 per cento in contro tendenza rispetto alla crescita dell'occupazione complessiva. Se guardiamo alla composizione dell'occupazione si registra un decremento degli occupati dipendenti (-2,1 per cento) più consistente rispetto agli indipendenti (-1,7 per cento). Il 2003 ha registrato una inversione di tendenza per quanto riguarda l'occupazione femminile in agricoltura che è diminuita sia per quanto riguarda il lavoro dipendente che quello indipendente.

3. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2003.

3.1. I Programmi e le note preliminari al bilancio.

Il DPEF 2003-2006, ha dedicato maggiore spazio al settore agricolo rispetto al precedente, ponendo le "politiche agricole" tra i progetti "di grande rilevanza". Nella parte dedicata al "sistema produttivo" si afferma che l'obiettivo strategico del rafforzamento del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca è importante per lo sviluppo del paese e che, anche nella prospettiva della revisione di medio termine della PAC, resta indispensabile una politica agricola nazionale per sostenere la competitività delle nostre imprese nel processo di globalizzazione con particolare attenzione alla qualità dei prodotti; si afferma, anzi, che è necessario passare da "una qualità dei prodotti a una qualità del sistema". La mancata salvaguardia della qualità renderebbe difficile la tracciabilità e tutte le forme di certificazione a difesa dei consumatori. Questa impostazione è stata sostenuta anche nel contesto della revisione di medio periodo della PAC con la richiesta di riorientamento degli interventi comunitari verso la qualità e la sicurezza alimentare, la tutela ambientale, la difesa dei livelli occupazionali.

Per i profili interni si faceva riferimento al processo federalista in atto e al DL "Disposizioni in materia di agricoltura", (divenuto legge n. 38 del 2003) che dovrebbe costituire l'architettura normativa per le riforme previste nel programma governativo (accrescere la competitività delle imprese; sviluppare forme organizzative efficienti; tutelare il consumatore e la sicurezza alimentare; promuovere l'internazionalizzazione del sistema agroalimentare; sostenere lo sviluppo occupazionale).

Erano indicati, infine, gli obiettivi che il Governo si proponeva con questo DPEF:

- competitività delle imprese, attraverso: la riqualificazione dei fattori di produzione e dei servizi; strumenti per favorire l'accesso al mercato dei capitali; ridefinizione del sistema fiscale e previdenziale per favorire la creazione di occupazione e l'emersione del sommerso; creazione di distretti agricoli e agroindustriali; realizzazione delle necessarie infrastrutture materiali e immateriali; sviluppo delle produzioni non alimentari;
- organizzazione, regolazione dei mercati ed internazionalizzazione, attraverso: miglioramento della regolazione dei mercati e l'internazionalizzazione, favorendo economie di scala nei servizi; la promozione fondata sul legame con il territorio e la qualità riconosciuta delle nostre produzioni;
- qualità e tutela del consumatore attraverso: il rafforzamento delle organizzazioni di filiera per migliorare la qualità dei prodotti e la sicurezza del consumatore anche sotto il profilo igienico-sanitario; la tracciabilità e la maggiore trasparenza ed efficienza delle strutture di controllo e certificazione; una politica di educazione alimentare e di informazione del consumatore.

Le risoluzioni votate dai due rami del Parlamento non facevano alcun riferimento alla politica da perseguire nel settore agricolo.

Il DPEF 2004-2007 non si sofferma sul settore agricolo, al quale fa riferimento, oltre che per alcuni dati economici, solo indirettamente nel Capitolo V, nel quale tra i temi da discutere indica "la valorizzazione delle risorse ambientali, turistiche, culturali e delle potenzialità produttive delle filiere agro-alimentari, anche al fine dello sviluppo diffuso ed equilibrato del territorio, della crescita qualitativa delle produzioni e della tutela del consumatore e dell'integrazione tra salvaguardia ambientale e promozione dell'occupazione".

Una maggiore attenzione è stata prestata dal Parlamento che, nelle Risoluzioni votate il 31 luglio 2003, nel punto 5 sulle politiche "relative a specifici settori" ha chiesto al Governo di:

- mantenere invariata la pressione fiscale sul settore agricolo e di attivare nuovi strumenti finanziari e di garanzia finalizzati alla riduzione dei rischi per il sistema agricolo (lett. n);
- prevedere forme incentivanti per la certificazione dei prodotti effettuata da organismi europei accreditati (lett. o);
- incoraggiare una politica del territorio volta a favorire il recupero agricolo ed ambientale indirizzato in particolare verso la forestazione e il rimboschimento, al fine sia della difesa dal rischio idrogeologico sia della permanenza, attraverso forme di incentivazione, degli operatori agricoli sul territorio, soprattutto nelle zone montane (lett. b);
- assicurare le condizioni di competitività delle "filiere" agroalimentari attraverso il potenziamento degli strumenti per lo sviluppo dell'economia contrattuale e distrettuale, con riferimento particolare alla ricerca, alla internazionalizzazione e alla promozione dei prodotti italiani (lett. q).

Le risoluzioni fanno anche riferimento ad interventi di carattere fiscale per la tutela della sostenibilità ambientale, ma, dato lo stretto legame tra ambiente ed agricoltura (sicché si può parlare di una necessaria compatibilità ambientale dell'attività agricola), è evidente che anche questa richiesta può essere riferita al settore agricolo.

La nota preliminare al bilancio di previsione 2003 nel ricordare l'adeguamento dell'Amministrazione alle modifiche avviate con la "riforma Bassanini" e soprattutto a quelle del Titolo V (Parte II) della Costituzione indicava la nuova struttura in 5 Centri di Responsabilità amministrativa (rispetto ai 7 precedenti) :

1. Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro;
2. Dipartimento delle politiche di mercato;
3. Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi;
4. Ispettorato centrale repressione frodi (ICRF);
5. Corpo forestale dello Stato (CFS).

In attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 279 del 1997, in raccordo con i Centri di Responsabilità sono state definite le UPB ed individuati i nuovi capitoli con i relativi stanziamenti. Inoltre, ai nuovi centri di costo, costituiti dalle direzioni generali nell'ambito dei due Dipartimenti, sono assegnate le risorse finanziarie, umane e strumentali all'inizio dell'esercizio finanziario.

La nota preliminare faceva riferimento al DPEF 2001-2003 che prevedeva sia programmi agricoli regionali che interregionali. L'attività dei vari CdR è finalizzata, nell'ambito di detto programma, all'attuazione delle varie leggi in materia agricola ed in particolare della legge n. 499 del 1999, che prima dell'applicazione della legge n. 38 del 2003, è l'ultima delle leggi con impostazione programmatica di carattere generale.

Seguendo, per l'anno di riferimento, uno schema più ordinato, la nota preliminare analizzava l'attività dei vari CdR e delle Direzioni generali nell'ambito dei due Dipartimenti in cui il DPR n. 450 del 2000 ha ristrutturato il Ministero.

Per il Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi, che per brevità indicheremo come Dipartimento della qualità, si indicava che i fondi stanziati riguardavano le

seguenti misure (riconoscendo che queste attività costituiscono essenzialmente l'ordinaria amministrazione del Ministero per cui le risorse della legge n. 499 del 1999 vanno considerate un'integrazione dei finanziamenti ordinari):

- ricerca e sperimentazione in campo agricolo;
- raccolta, elaborazione, diffusione e informazione dati, compreso il SIAN;
- sostegno alle associazioni ed Unioni nazionali di produttori agricoli;
- miglioramento genetico vegetale e del bestiame;
- tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli;
- progetti speciali di ricerca.

Tra le attività generali del Dipartimento previste era enunciata la ristrutturazione del SIAN.

Non si può non rilevare che da anni si enuncia l'esigenza di una definitiva realizzazione del SIAN ma solo di recente si sono registrati risultati in tal senso.

La nota passava in rassegna le attività che sono chiamate a svolgere le tre Direzioni generali nelle quali si articola il Dipartimento.

Significativa appare, per quanto riguarda la Direzione generale delle politiche strutturali, l'emanazione di appositi bandi di gara per il finanziamento delle attività di ricerca tenendo anche conto della creazione del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) che ha assorbito i vari Istituti di ricerca e di sperimentazione agraria preesistenti.

Questa Direzione generale è chiamata ad elaborare tra le varie proposte quelle per l'ammodernamento del sistema idrico e per le nuove assicurazioni contro i rischi di impresa in agricoltura. Quest'ultima assume una particolare importanza perché è stata posta tra le principali richieste avanzate nel Programma della Presidenza Italiana dell'Unione Europea.

Grande importanza, anche in relazione al nuovo orientamento della PAC, assume l'attività di coordinamento dei Piani di sviluppo rurale (PSR) che le Regioni sono chiamate ad elaborare ed attuare.

Per la Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore appare centrale la linea strategica volta alla valutazione della qualità del settore agricolo e agroalimentare e alla tutela dei diritti del consumatore.

Tale linea strategica si sostanzia in obiettivi specifici, tra i quali assume rilievo l'adeguamento della normativa in materia di tracciabilità e di etichettatura a garanzia del consumatore.

L'impegno per il 2003 della Direzione generale per i servizi e gli affari generali è costituito dall'attività di riqualificazione del personale, dall'applicazione del CCNL del comparto ricerca e dal completamento degli incarichi da conferire per i dirigenti di seconda fascia.

Per il Dipartimento delle politiche di mercato sono esaminate le molteplici attività sia generali (presenza italiana nelle varie sedi internazionali ed europee) sia settoriali, nelle quali particolare rilievo assume l'attuazione del piano triennale per la pesca.

La nota passa in rassegna le attività che sono chiamate a svolgere le due Direzioni generali in cui si articola il Dipartimento.

Tra le attività della Direzione generale delle politiche agroalimentari assume particolare rilievo l'impegno per la riforma della PAC e di alcune organizzazioni comuni di mercato (OCM) che interessano l'Italia (prodotti mediterranei, ortofrutticoli) oltre che per le misure volte a migliorare la sicurezza dell'alimentazione zootecnica.

La Direzione generale della pesca è chiamata ad assicurare il concreto avvio del VII Piano triennale e la realizzazione degli obiettivi in esso contenuti[2].

---

[2] - Uso sostenibile delle risorse, politica di salvaguardia e gestione delle stesse;
- razionalizzazione della struttura produttiva in mare;

Come per gli anni precedenti sono indicate con precisione le attività che sono chiamate a svolgere sia l'ICRF che il CFS.

Per l'ICFR sono indicati con la consueta puntualità i vari settori d'intervento nei quali esercita il suo controllo, l'attività sanzionatoria, le iniziative riguardanti la gestione delle risorse umane.

Per il CFS la nota analizza in dettaglio le varie missioni istituzionali[3].

La Nota preliminare per il 2004 ha un'impostazione diversa rispetto a quelle precedenti perché omette ogni riferimento alle attività che sono chiamate a svolgere le strutture del Ministero per il raggiungimento degli obiettivi posti e formula solo alcune considerazioni di carattere finanziario. Essa presenta innanzi tutto il quadro delle previsioni per ciascun Centro di Responsabilità per il 2004 raffrontate con quelle assestate per il 2003. Il dato che risalta maggiormente è la forte diminuzione degli stanziamenti per il Centro di Responsabilità Gabinetto del Ministro, (228,3 milioni nel 2004 contro i 476,2 per il 2003). La ragione va individuata nella riduzione del Fondo Unico per gli investimenti in agricoltura, foreste e pesca assegnato a detto CdR.

La spesa complessiva prevista è di 1.224,6 milioni ai quali però si devono aggiungere 1.525,5 milioni di residui passivi calcolati al 1° gennaio 2004. In merito a questi ultimi si registra rispetto al 1° gennaio 2003 una diminuzione di 959,9 milioni con una tendenza al "regresso nel processo della formazione dei residui" così come afferma la nota in esame. Per quanto riguarda le valutazioni di cassa la somma dei residui testé richiamati e della competenza per il 2004 determinano il volume della massa spendibile ai fini delle autorizzazioni di cassa iscritte nello stato di previsione in esame.

Centri di Responsabilità	Previsioni assestate 2003			Variazioni			Previsioni 2004		
	Corr.	c/cap.	Tot.	Corr.	c/cap.	Tot.	Corr.	C/cap.	Tot.
Gabinetto	6,1	470,1	476,2	-0,1	-247,8	-247,9	6,0	222,3	228,3
Politiche di mercato	50,7	0,1	50,8	-3,7	---	-3,7	47,0	0,1	47,1
Qualità dei prodotti agroalimentari	184,4	216,8	401,2	-7,6	64,5	56,9	176,8	281,3	458,1
Repressione frodi	26,3	0,2	26,5	3,0	---	3,0	29,3	0,2	29,5
Corpo forestale	386,3	22,2	408,5	53,3	-0,2	53,1	439,6	22,0	461,6

Per quanto riguarda il bilancio pluriennale 2004-2006 viene presentato il seguente quadro:

	2004	2005	2006
Parte corrente	698,6	697,1	701,7
Conto capitale	525,9	528,9	432,6
Totale	**1.224,5**	**1.226,0**	**1.134,3**

- processo di modernizzazione e decentramento amministrativo;
- potenziamento della produzione interna in un contesto di sostenibilità ambientale;
- salvaguardia dei livelli occupazionali;
- potenziamento della ricerca scientifica del settore.

[3] 1) controllo del territorio, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno all'ambiente;
2) interventi di protezione civile, con particolare riferimento agli interventi di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e di soccorso a seguito di pubbliche calamità;
3) indirizzo e coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea, attuazione e controllo sull'applicazione dei Regolamenti comunitari e delle Convenzioni internazionalei in materia ambientale e forestale;
4) ricerca e monitoraggio sugli elementi di trasformazione del territorio;
5) sorveglianza delle aree protette di rilievo nazionale e internazionale;
6) conservazione e valorizzazione della biodiversità;
7) gestione e sviluppo dei sistemi informativi automatizzati;
8) gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

3.2. Le Direttive del Ministro.

La Direttiva del Ministro per il 2003 registra, già nella presentazione, un ulteriore miglioramento rispetto alla direttiva per il 2002. Essa, infatti, è divisa in due parti: la prima indica in termini generali per le strutture del Ministero (i due Dipartimenti, l'Ispettorato Centrale per la Repressione Frodi e il Corpo Forestale dello Stato) il contenuto degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi (discendenti dai primi) e i programmi in cui questi si articolano; la seconda analizza in modo dettagliato i singoli obiettivi strategici e operativi.

La Direttiva, dopo avere richiamato i diversi documenti programmatici generali e specifici, riaffermando che quello agro-alimentare non è un sistema "marginale all'interno del sistema socio-economico italiano", rileva che le imprese che operano nei vari settori agro-alimentari stanno provando come sia possibile "coniugare" la competitività con la sostenibilità ambientale e la valorizzazione del patrimonio agro-alimentare nazionale e il mantenimento di aziende vitali e della popolazione nelle aree interne. Viene indicata, quindi, come prioritaria l'azione di sostegno all'attività delle imprese, creando le condizioni per realizzare gli obiettivi citati di competitività, qualificazione dei prodotti e sostenibilità. Il Ministro precisa ulteriormente che il rafforzamento del sistema agricolo italiano deve fondarsi sulla "qualificazione" delle componenti istituzionali e dei servizi che queste devono offrire al sistema delle imprese ed ai cittadini consumatori.

La Direttiva individua quattro obiettivi strategici specifici del MiPaf nell'ambito delle politiche intersettoriali del Governo: 1. riforma degli apparati dello Stato; 2. digitalizzazione della PA; 3. contenimento e razionalizzazione della spesa; 4. miglioramento della qualità dei servizi.

Gli obiettivi strategici settoriali, più direttamente legati alla programmazione politica del MiPaf per il 2003, sono:

1. conquistare un ruolo autorevole sul piano internazionale e comunitario;
2. accrescere la competitività del sistema agricolo;
3. aumentare la quote di produzione di qualità sulla produzione lorda vendibile (PLV) nazionale;
4. garantire la sicurezza del territorio e dell'ambiente.

La Direttiva esamina sinteticamente sia gli obiettivi strategici intersettoriali che quelli settoriali.

Nell'ambito dei primi, al punto 1) si concentra l'attenzione sulla razionalizzazione della struttura dell'Ispettorato centrale per la repressione frodi (ICRF), la riforma del Corpo forestale dello Stato (CFS), la qualificazione delle missioni degli Enti vigilati e l'avvio del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) con l'obiettivo di riordinare tutti gli Istituti scientifici e tecnologici afferenti al MiPaf, la privatizzazione degli Enti irrigui di rilevanza regionale.

Al punto 2) si auspica il potenziamento del SIAN, il completamento dell'informatizzazione per la gestione elettronica dei flussi documentali, incluso il protocollo informatico, al fine di accrescere la trasparenza dell'attività del Ministero, e dei suoi enti vigilati, e di migliorare l'efficienza interna degli uffici, nonché dell'azione amministrativa per essere in grado di conoscere lo stato dei procedimenti.

Al punto 3) si prevede di introdurre un sistema di controllo di gestione ed un nuovo modello organizzativo del Ministero al fine di ridefinire il fabbisogno del personale anche in termini qualitativi e allo stesso tempo di contenere la spesa anche in relazione al riassetto delle competenze tra Stato e Regioni.

Al punto 4) si indica l'esigenza del miglioramento della qualità dei servizi e conseguentemente la predisposizione dei programmi di formazione continua anche al fine di individuare le professionalità emergenti a seguito della riorganizzazione del Ministero e degli enti vigilati.

In merito agli obiettivi strategici settoriali si indica la revisione di medio termine della PAC quale appuntamento fondamentale per procedere ad una equilibrata riforma che contempli l'esigenza della qualità, della tutela ambientale e dell'aumento dell'occupazione anche in vista dell'allargamento dell'Unione, nonché un riequilibrio tra agricoltura settentrionale e meridionale ed il sostegno del reddito agricolo. L'Italia è considerata protagonista nell'opera di riforma che comprenderà anche le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM), in particolare per il tabacco, l'olio, lo zucchero, l'ortofrutta e il cotone.

Quanto al secondo punto, si sottolinea la necessità di una politica agricola nazionale tale da fornire alle imprese gli strumenti per collocarsi adeguatamente sul mercato. L'aumento del numero delle imprese competitive deve essere ottenuto attraverso il rafforzamento dei distretti di qualità e delle filiere agroalimentari, la qualificazione del capitale umano e la maggiore presenza di giovani sia come imprenditori che come lavoratori dipendenti.

Il terzo punto potrebbe riassumersi con la formula lanciata all'importante Convegno di Parma del 2001: "Dalla qualità del prodotto alla qualità del sistema". L'obiettivo è quello di accrescere la quota di produzioni di qualità nell'ambito della produzione lorda vendibile, tutelando le produzioni nazionali e rendendo il consumatore consapevole della relazione tra qualità, territorio e risorse umane, anche attraverso una garanzia della qualità e della sicurezza dei prodotti sulla base della tracciabilità. A tal fine è necessario armonizzare i sistemi di controllo, incentivare la ricerca mirata alla creazione di nuove tecnologie biologiche, garantire la concorrenza, nonché misure di incentivazione e di propulsione.

In merito al quarto punto si afferma che deve essere esaltata la conservazione del territorio assicurando un potenziamento dei servizi per la tutela dell'ambiente anche con una maggiore efficienza del CFS. Va, infine, garantito il collegamento tra sicurezza ambientale e mantenimento della biodiversità con adeguati progetti di ricerca e sperimentazione.

La direttiva indica inoltre l'esigenza di un adeguato monitoraggio della stessa attraverso l'attività del Servizio di controllo interno con indicatori che consentano di definire il raggiungimento di ciascun obiettivo e la corrispondenza tra risultato ottenuto e indirizzo strategico adottato dal Ministro, con riferimento anche ai capitoli di spesa destinati a ciascun programma operativo. Al SECIN è affidato il compito di elaborare, ai sensi del D.lgs. n. 286 del 1999, una relazione semestrale. Sono infine richiesti: l'introduzione di un sistema di valutazione dei dirigenti e l'attribuzione delle risorse finanziarie ai Dirigenti titolari di Centri di Responsabilità amministrativa.

Nella seconda parte sono indicati in dettaglio con notevole articolazione la normativa di riferimento, gli adempimenti, la tempistica ed il responsabile dei capitoli di spesa per ciascun programma operativo nell'ambito degli obiettivi strategici. Detta articolazione dovrebbe consentire, quando saranno indicati in concreto i capitoli di spesa, una valutazione del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati previsti.

La Direttiva per il 2004 si riallaccia a quella dell'anno precedente seguendone l'impostazione. Dopo una rapida analisi dell'apporto dell'agricoltura, o più esattamente del settore agroalimentare, all'economia italiana e del ruolo svolto dal Ministero nella riforma e nell'attuazione della PAC ribadisce sia gli obiettivi strategici intersettoriali sia settoriali indicati nella direttiva dell'anno precedente.

Successivamente passa in rassegna i compiti e le attività che le strutture del Ministero sono chiamati a svolgere in attuazione di ciascuno di questi obiettivi.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici intersettoriali il Ministero si propone di ottenere una migliore efficienza delle strutture, anche attraverso una riorganizzazione delle Direzioni generali e un riassetto dell'organico; in questo ambito si colloca anche il riordino del Corpo Forestale dello Stato e degli enti vigilati dal Ministero nonché dell'avvio del Consiglio di ricerca e sperimentazione in agricoltura (CRA) con il conseguente riordino dei vari istituti scientifici e tecnologici e la privatizzazione degli enti irrigui di rilevanza interregionale.

Anche per il 2004 la Direttiva è corredata di due allegati che espongono l'attività che il Ministero si propone di svolgere in attuazione degli obiettivi strategici sia intersettoriali che settoriali.

4. Risultati economico-finanziari.

4.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità.

Ai fini dell'analisi finanziaria del bilancio consuntivo la Corte si avvale della classificazione COFOG (*Classification of the functions of Government*) per funzioni obiettivo adottata in sede OCSE, articolata su tre livelli. Per l'esame del quarto livello, si ritiene opportuno utilizzare, anche quest'anno, lo schema di classificazione elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.

I dati del rendiconto 2003, indicati nella tabella 1, evidenziano che gli stanziamenti definitivi ammontano a 1.714,4 milioni, con un incremento di circa il 13 per cento rispetto al 2002. Al riguardo, si osserva che circa 1.117,5 milioni, pari al 65,2 per cento degli stanziamenti definitivi, sono stati destinati al CdR *Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi.* Ciò trova giustificazione nel fatto che in esso sono confluite funzioni come i trasferimenti destinati agli incentivi ed alla ricerca, che nel 2001 erano svolte da due principali centri di spesa (Servizi generali e personale ed ex Politiche agricole e agroindustriali), soppressi in seguito alla riforma del Ministero.

Significativa è, inoltre, la dotazione finanziaria per il CdR *Corpo forestale dello Stato*, che ammonta a 471 milioni, corrispondente al 27,5 per cento dello stanziamento complessivo. Di minore rilevanza è l'incidenza percentuale che ha riguardato i CdR Politiche di mercato (4,2 per cento), Ispettorato centrale repressione frodi (2,3 per cento) e Gabinetto (0,7 per cento).

Gli impegni effettivi, che ammontano a 1.391,4 milioni presentano un incremento del 18,2 per cento rispetto allo scorso anno, realizzando una capacità di impegno sulla massa impegnabile pari al 79,9 per cento rispetto al 56,9 per cento dell'esercizio precedente (tabella 2).

Un aumento, sebbene in misura meno rilevante, va registrato per i pagamenti (13,8 per cento), che hanno raggiunto i 1.721,5 milioni. In realtà, l'incremento che ha riguardato questi ultimi va correlato con il limite delle autorizzazioni di cassa (2.647,1 milioni) e la massa spendibile, quantificata in 4.264,3 milioni, evidenziando un discreto andamento della capacità di spesa. Il rapporto tra queste ultime ha subito un leggero decremento rispetto allo scorso anno, mentre il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa è notevolmente migliorato.

Si segnala, infine, la diminuzione di circa 260,6 milioni dei residui totali, che passano da 2.484,4 a 2.223,8 milioni.

Tabella 1

(in milioni di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi		Impegni effettivi totali		Autorizzazioni di cassa		Massa spendibile		Pagamenti totali		Residui totali	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Gabinetto	9,6	12,5	8,3	11,2	10,6	14,3	10,9	14,1	7,8	9,1	1,6	3,6
Politiche di mercato	93,4	73,0	70,2	69,2	186,7	128,4	225,8	165,1	73,3	64,2	91,7	87,9
Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi	930,8	1.117,5	841,0	826,6	1.947,8	1.895,2	3.399,9	3.276,0	1.022,1	1.150,9	2.095,5	1.833,6
Ispettorato centrale repressione frodi	36,7	40,4	33,1	38,5	45,1	50,1	49,4	54,5	33,4	36,2	12,0	16,1
Corpo forestale dello Stato	447,1	471,0	224,8	445,9	565,9	559,1	718,7	754,6	376,7	461,1	283,5	282,6
Totale	**1.517,6**	**1.714,4**	**1.177,3**	**1.391,4**	**2.756,2**	**2.647,1**	**4.404,8**	**4.264,3**	**1.513,3**	**1.721,5**	**2.484,4**	**2.223,8**

I principali indicatori contabili finanziari sulla gestione dei fondi nel corso dell'esercizio 2003 mostrano i seguenti valori (tabella 2).

Tabella 2

(dati in percentuale)

Centro di responsabilità	Impegni totali/ massa impegnabile		Autorizzazioni di cassa/massa spendibile		Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa		Pagamenti in c.competenza/impegni competenza		Pagamenti residui/residui iniziali	
	2002	**2003**	**2002**	**2003**	**2002**	**2003**	**2002**	**2003**	**2002**	**2003**
Gabinetto	85,9	89,7	96,9	101,4	73,5	63,8	83,7	70,7	66,2	70,9
Dip. politiche di mercato	66,2	95,6	82,7	77,8	39,3	50,0	58,3	54,3	27,7	28,9
Dip. qualità dei prodotti	58,1	72,2	57,3	57,9	52,5	60,7	65,3	76,8	26,0	23,9
Ispettorato repressione frodi	85,7	94,8	91,3	91,9	73,9	72,2	83,5	78,6	57,6	42,1
Corpo forestale	48,2	96,1	78,7	74,1	66,6	82,5	89,2	86,8	15,0	26,0
Totale Amministrazione	56,9	79,9	62,6	62,1	54,9	65,0	74,0	78,9	25,2	24,5

Per una migliore comprensione dei risultati si fa presente che, come già previsto dalla legge finanziaria 2002, presso il Gabinetto del Ministro è stato istituito nel 2003 il capitolo 7003 relativo al "Fondo unico per gli investimenti in agricoltura, foreste e pesca" per 470.039.156,00 euro, circa il 27,4 per cento delle risorse gestite dal MiPaf. In seguito alle consuete variazioni di bilancio, intervenute all'inizio dell'esercizio, le risorse sono transitate nei relativi capitoli secondo la ripartizione indicata con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze n. 80675 del 2003 per un importo complessivo di 464.039.156,00 e n. 140184 del 2003 per 6.000.000,00 euro.

L'analisi per aggregati economici della spesa mostra i seguenti valori in termini di stanziamenti:

Tabella 3

(in milioni di euro)

Centro di responsabilità	Spese di Funzionamento		Interventi		Investimenti		Altre spese		Totale	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Gabinetto	9,6	12,4	-	0,0	-	0,1	-	0,0	9,6	12,5
Dip. politiche di mercato	14,6	15,9	55,7	40,2	20,0	16,9	3,1	0,0	93,4	73,0
Dip. qualità dei prodotti	96,6	120,2	139,9	132,9	678,2	800,8	16,0	63,6	930,7	1.117,5
Ispettorato repressione frodi	33,8	36,9	-	0,0	2,9	3,5	-	0,1	36,7	40,4
Corpo forestale	379,1	407,2	-	4,6	65,8	56,8	2,3	2,4	447,2	471,0
Totale Amministrazione	**533,7**	**592,6**	**195,6**	**177,7**	**766,9**	**878,0**	**21,4**	**66,1**	**1.517,6**	**1.714,4**

L'incremento ha interessato sia le spese correnti che quelle in conto capitale confermando l'andamento del precedente esercizio, a parte un lieve decremento degli interventi. Hanno influito in misura più rilevante su tale incremento il Dipartimento *Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi e il Corpo forestale.*

4.2. Analisi funzionale.

In via preliminare, va rilevato che si confermano quest'anno le osservazioni formulate nella precedente relazione in merito alla presenza di funzioni non previste dalla classificazione COFOG.

Considerato che solo due Centri di Responsabilità (*Dipartimento Qualità* e *Corpo forestale*) assorbono la quasi totalità degli stanziamenti definitivi (92,5 per cento), si è ritenuto utile soffermarsi sulle funzioni obiettivo di detti Centri.

In particolare, per quanto concerne il *Dipartimento qualità,* come indicato nella tabella 4, gli stanziamenti assegnati alla FO di IV livello "incentivazione nel settore agricolo e agroindustriale", pari a 694.018 migliaia di euro, costituiscono il 60,1 per cento degli stanziamenti del CdR e gli impegni, pari a 837.292 migliaia di euro, sono il 67,7 per cento del totale degli impegni del CdR

Anche per il *CFS* si segnalano, nella tabella 5, gli stanziamenti assegnati alla FO di IV livello "interventi per pubbliche calamità", pari a 183.963 migliaia di euro, circa il 30 per cento degli stanziamenti del CdR e gli impegni che ammontano a 355.514 migliaia di euro pari al 56 per cento del totale degli impegni del CdR.

Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi

(in migliaia di euro)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzaz. di cassa	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali finali
Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	37.411	42.147	39.651	32.187	28.815	1.1046
Cooperazione allo s viluppo in ambito bilaterale	284	284	284	284	284	0
Risorse da assegnare nell'ambito della P.A.	55.434	55.457	55.457	55.434	55.445	11
Meteorologia, idrografia e cartografia	171	203	193	156	137	50
Programmazione in materia di sviluppo nel settore agroindustriale	25.339	125.643	48.305	7.702	23.360	101.750
Regolamentazione e vigilanza in materia di politiche agroindustriali	56.500	102.789	76.396	53.873	58.234	42.548
Regolamentazione in materia di frodi agroalimentari	7.535	11.255	9.711	6.801	3.703	7.517
Incentivazione nel settore agricolo ed agroindustriale	694.018	2.141.046	1.189.516	837.292	756.591	1.124.517
Fertilizzanti ed altri prodotti per l'agricoltura	0	77	77	0	0	77
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricoltura e foreste	0	6	6	0	5	2
Incentivazione per le opere di irrigazione	88.760	508.386	260.659	74.060	110.006	376.822
Incentivazione nel settore della silvicoltura	0	9.794	6.488	33	6.483	3.311
Regolamentazione e vigilanza in materia di caccia e pesca	63	63	63	48	23	25
Incentivazione nel settore della pesca e della caccia	10.648	10.927	10.875	10.601	6.761	4.062
Ricerca in materia di agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	131.187	250.862	181.345	116.297	94.136	152.913
Tutela e conservazione della fauna e della flora	2.475	3.983	3.901	2.596	2.235	1.746
Beni ambientali e paesaggistici	1.457	1.527	1.457	404	404	0
Tutela delle aree naturali protette terrestri e marine	2.486	5.136	4.970	2.883	1.991	3.136
Totale	**1.117.517**	**3.275.961**	**1.895.170**	**1.204.675**	**1.150.923**	**1.833.596**

Tabella 5

Corpo forestale dello Stato

(in migliaia di euro)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzaz. di cassa	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali finali
Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	18.031	21.318	20.190	18.345	16.752	4.319
Cooperazione allo s viluppo in ambito bilaterale	0	0	0	0	0	0
Risorse da assegnare nell'ambito della P.A.	0	1	1	0	1	0
Interventi per pubbliche calamità	183.963	425.467	249.258	355.514	194.389	227.081
Controllo del territorio	0	0	0	0	0	0
Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica	157.489	178.589	168.301	152.916	146.211	28.795
Meteorologia, idrografia e cartografia	2.523	5.094	4.036	3.068	2.485	2.586
Programmazione in materia di sviluppo nel settore agroindustriale	0	0	0	0	0	0
Regolamentazione in materia di frodi agroalimentari	0	0	0	0	0	0
Incentivazione nel settore agricolo ed agroindustriale	0	0	0	0	0	0
Fertilizzanti ed altri prodotti per l'agricoltura	0	0	0	0	0	0
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricoltura e foreste	40	56	56	37	44	9
Incentivazione per le opere di irrigazione	0	0	0	0	0	0
Regolamentazione e vigilanza del settore della silvicoltura	0	0	0	0	0	0
Protezione delle aree boschive	3.923	7.645	6.351	4.256	4.160	3.315
Regolamentazione e vigilanza in materia di caccia e pesca	0	0	0	0	0	0
Incentivazione nel settore della pesca e della caccia	0	0	0	0	0	0
Ricerca in materia di agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	0	0	0	0	0	0
Tutela e conservazione della fauna e della flora	39.515	42.570	40.705	37.895	37.226	4.140
Beni ambientali e paesaggistici	1.305	1.556	1.456	919	0	1.475
Tutela delle aree naturali protette terrestri e marine	62.749	70.009	66.499	60.937	58.628	9.985
Ricerca in materia di protezione ambientale	250	448	448	250	73	271
Vigilanza, controllo, prevenzione e repressione in materia ambientale	134	173	213	128	112	55
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore	1.132	1.700	1.612	1.040	1.031	538
Totale	**471.054**	**754.626**	**559.126**	**635.305**	**461.112**	**282.569**

Infine, si osserva che la finanziaria 2003, oltre ai fondi destinati a varie leggi, ha disposto soprattutto un più consistente rifinanziamento della legge n. 499 del 1999 con 232.276,00 milioni per il 2003 e 103.291,00 milioni per il 2004. E' stato previsto che questi stanziamenti siano concentrati su due linee fondamentali: finanziamento delle attività di competenza del MiPaf e fondi alle Regioni per il prosieguo dei programmi interregionali di maggiore importanza.

5. Auditing finanziario-contabile.

In merito agli aspetti di criticità si possono ribadire alcune osservazioni già formulate negli anni precedenti ed anche all'inizio di questa relazione. Questi in parte sono legati alla trasformazione subita da questo Ministero e alla sua ristrutturazione anche in senso logistico; essi, inoltre, discendono dalle sue mutate funzioni e dal fatto di gestire leggi spesso pluriennali, che si traducono in investimenti i cui finanziamenti si ripartiscono su vari esercizi, con conseguenti possibili sfasature.

In merito ai residui di stanziamento, essi ammontano a 237,8 milioni, che costituiscono circa il 9,5 per cento della massa impegnabile (2.493,4 milioni), a fronte di impegni effettivi pari a 2.042,3 milioni.

Il fenomeno interessa molti capitoli tra i quali si evidenziano i seguenti:

(in euro)

capitolo	oggetto	residui stanziamento
2874	Spese funzionamento	9.226.495,34
7303	Ricerca	38.000.000,00
7326	"	5.173.000,00
7327	"	5.000.000,00
7329	"	20.000.000,00
7439	Miglioramento fondiario	37.423.729,00
7448	"	5.164.568,00
7477	"	6.455.711,00
7581	Aree sottoutilizzate	5.410.000,00
7635	Ricerca	33.569.698,00
7636	"	12.823.000,00
7640	"	5.000.000,00
7724	Zootecnia	7.528.137,31
7726	"	7.746.854,00
7742	Svil. agricoltura biologica	5.164.599,34
7762	Informatica di servizio	6.600.000,00
7830	Fondi rotativi	38.569.699,00

Su questo aspetto va rilevato che i capitoli 7303, 7326, 7327, 7329, 7636 e 7762 sono finanziati annualmente dalla legge n. 499 del 1999, in merito alla quale la variazione di bilancio ha completato l'*iter* nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio 2003, rendendo impossibile l'assunzione degli impegni in tempo utile. Per quanto riguarda, invece, il cap. 2874 è stato precisato dal Ministero che il capitolo fondo unico per l'efficienza dei servizi istituzionali - viene di norma ripartito a seguito di apposita contrattazione decentrata ed erogato nell'esercizio successivo dopo la verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella contrattazione; si determina, quindi, la formazione di residui di stanziamento.

Per quanto riguarda le eccedenze di spesa dalle indicazioni fornite dal Ministero si rileva che esse dipendono dai pagamenti effettuati tramite ruoli di spesa fissa ed interessano alcuni capitoli di spesa che sostanzialmente possono essere raggruppati in due categorie:

- capitoli relativi al pagamento di stipendi ed oneri connessi (previdenza e assistenza) e capitoli relativi a canoni di locazione;
- capitoli relativi a limiti di impegno per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi per mutui di credito agrario o per mutui contratti dai Consorzi di Bonifica nel settore dell'irrigazione.

Si osserva che anche in questo caso, come in altri fenomeni di criticità, la situazione è in via di normalizzazione grazie all'avvio delle nuove procedure informatiche dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa.

Il fenomeno delle eccedenze sui capitoli relativi ai canoni di locazione è determinato dalle forme di pagamento promiscue adottate dall'Amministrazione per la gestione di uno stesso capitolo di spesa. Con riferimento ai capitoli relativi ai limiti di impegno si fa presente che la

spesa che grava su di essi è autorizzata da leggi ormai non più in vigore, per cui gli stessi non recano più stanziamenti di competenza per cessazione dell'onere di spesa. In realtà, si tratta di limiti di impegno autorizzati negli esercizi finanziari, alcuni molto risalenti nel tempo, in cui essendo in vigore normative diverse in ordine ai termini di impegnabilità e di conservazione dei fondi, le rate di ammortamento erano ancora da pagare. L'Amministrazione ha precisato che la copertura complessiva dell'onere è assicurata dalle somme conservate nel conto patrimoniale.

L'Amministrazione ha dichiarato che anche in questo caso la situazione potrà normalizzarsi grazie all'avvio delle nuove procedure informatiche dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa.

I capitoli indicati nella seguente tabella evidenziano questo fenomeno.

(in euro)

N. cap.	Competenza	Residui	Cassa
1332	6.063.799,54		5.783.570,52
1343	1.016.617,15	39.195,91	147.544,38
1344	574.019,58		401.991,21
2251	8.909,19		23.208,17
2264		41.301,17	30.027,59
2731	837.403,36		837.402,58
7457	1.341.286,46		1.341.285,10
7459	117.435,15		
8115	102.108,92		

Fonte: MiPaf

In merito alla formazione di economie il Ministero ha dichiarato che essa ha interessato in particolare capitoli che si riferiscono a stipendi ed oneri connessi e a spese di annualità. Le cause di tale fenomeno vanno individuate nelle forme di pagamento promiscue (ruoli di spesa fissa ed ordini di pagare) adottate dall'Amministrazione per la gestione di uno stesso capitolo di spesa, di cui alcune non informatizzate e, quindi, difficilmente monitorabili; in alcuni ritardi nel versamento degli oneri per previdenza ed assistenza e delle trattenute per IRPEF, nonché in ritardi nelle procedure di nuove assunzioni per il CFS[4]. In particolare per i capp. 1022, 1024 e 1177 il ritardo dei versamenti rispetto al termine dell'esercizio ha fatto sì che le somme non pagate siano andate in economia. In realtà, anche in relazione a questa fattispecie si prevede la normalizzazione della situazione grazie all'avvio delle nuove procedure informatiche dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa.

Nella tabella che segue sono evidenziati alcuni capitoli che presentano le economie più macroscopiche:

(in euro)

Capitolo	stanziam. definitivi comp.	economie conto comp.
1022	1.550.572,0	548.031,9
1024	448.862,0	132.486,4
1177	2.076.550,0	494.840,6
1413	195.516,0	83.872,3
1937	195.443,0	102.557,7
1964	440.000,0	204.700,0
2098	350.000,0	350.000,0
2142	5.766.758,0	889.859,3
2143	39.486.900,0	9.528.801,3
2270	4.132.000,0	4.132.000,0
2282	1.000.000,0	1.000.000,0
2290	1.457.220,0	1.053,297,9
2318	1.260.155,0	1.092.426,7
3200	2.065.828,0	1.062.552,6
7453	31.093.138,0	14.540.632,5

[4] Le economie in oggetto sono consentite dalla legge 7 agosto 1985, n. 428 (art. 2).

L'Amministrazione ha fornito una precisazione per quei capitoli che sono andati al 100 per cento in economia. In particolare per il cap. 2098, finanziato dalla legge n. 499 del 1999, l'Amministrazione non è riuscita ad impegnare le somme entro la scadenza dell'esercizio a causa della variazione di bilancio (con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze) intervenuta, come precedentemente rilevato, negli ultimi mesi dell'esercizio. Sul cap. 2270 (concessione di crediti d'imposta ai sensi dell'art. 60 della legge n. 448 del 2001- legge finanziaria 2002) gli uffici del Ministero non sono stati in grado di fornire precisazioni, ma formulano l'ipotesi che la totale mancata assunzione di impegni sia dovuta a difficoltà operative nell'applicazione della legge. In merito al cap. 2290 va rilevato che esso è di recente istituzione, a seguito della soppressione del bilancio dell'*ex* Azienda di Stato per le foreste demaniali. Nello stato di previsione del MiPaf sono stati creati dei nuovi capitoli di spesa dove vengono stanziate somme relative alla soppressa gestione dell' *ex* ASFD. Sul capitolo sono stanziate somme usate per gestire spese relative a beni appartenenti al Fondo per gli edifici di culto (FEC) del Ministero dell'interno; tali immobili sono situati in aree protette e quindi affidate in gestione al CFS. Può accadere che le somme stanziate non siano interamente utilizzate, poiché gli interventi possono essere di numero inferiore a quelli previsti. In proposito il CFS redige un bilancio e rende conto al Ministero dell'interno.

Quanto agli scostamenti tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi di competenza quelli più rilevanti vanno rinvenuti nei seguenti capitoli:

(in euro)

capitolo	stanz. iniziali	stanz. definitivi
7855	0	4.737.572,00
7926	0	1.302.965,00
7927	0	1.456.291,00
7950	251.197,00	7.648.857,00
7966	417.298,00	6.604.139,00

Il cap. 7855 riguarda spese per attrezzature dell'Ispettorato, mentre gli altri quattro capitoli si riferiscono a spese di varia natura del Corpo forestale (per la protezione delle foreste dall'inquinamento atmosferico; per l'inventario forestale; per il sistema informativo e per acquisto di mezzi di trasporto).

Le cause possono essere ravvisate sostanzialmente nella sottostima delle previsioni dovuta ad una errata programmazione, determinata, come per gli anni passati, dai limiti imposti dal MEF. D'altra parte, pur volendo rispettare questi limiti non è possibile comprimere esigenze ritenute dall'Amministrazione insopprimibili se esse sono, per le ragioni indicate, eccessivamente sottostimate.

Sul fenomeno della divaricazione tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa il Ministero ha dichiarato che ad esso contribuisce in particolare l'attuazione di programmi di investimento relativi a leggi pluriennali di spesa che vanno differiti in vari anni, e, in alcuni casi, a spese di funzionamento.

A titolo esemplificativo si riportano i seguenti capitoli, dei quali i primi due riguardano spese di funzionamento, il terzo campagne di informazione ed il quarto investimenti per rafforzare i distretti agroalimentari:

(in euro)

capitoli	**Stanz. definitivi di comp.**	**Stanz. definitivi di cassa**
1401	27.067,00	2.639,00
1945	101.328,00	55.018,00
1946	970.752,00	356.065,00
7640	5.000.000,00	2.500.000,00

Su questi capitoli l'Amministrazione ha fornito le seguenti precisazioni. In merito al cap. 1401 - premesso che la dotazione di cassa nelle previsioni era di pari importo alla dotazione di competenza (27.067,00) - il Ministero ha rilevato che, secondo la nuova articolazione del

bilancio del MiPaf per CdR, sul capitolo dovrebbero gravare le spese postali e telegrafiche del CdR 2 - Dipartimento delle Politiche di Mercato - a sua volta costituito da due Direzioni Generali di cui una (Pesca ed Acquacoltura) ubicata al di fuori della sede ministeriale di Via XX Settembre. E' stato evidenziato che in questa prima fase di ristrutturazione non sempre è stato facile attribuire con esattezza ai singoli Centri di Responsabilità la quota parte delle relative spese prima gestite da un unico Ufficio appartenente agli Affari Generali. L'andamento effettivo delle spese postali e telegrafiche può essere considerato solo cumulativamente con i dati recati dal cap. 1947.

L'Amministrazione, considerati i pagamenti effettuati sul cap.1947, in gran parte disposti con ordini di accreditamento a favore del consegnatario del MiPaf, ha apportato variazioni negative allo stanziamento di cassa del cap. 1401 al fine di poter soddisfare le altre necessità di spesa secondo le indicazioni fornite dal MEF con la circolare n. 8 del 4.2.2003 - nuovi strumenti di razionalizzazione e di flessibilità per la gestione delle spese.

Per quanto riguarda i capp. 1945 e 1946 l'Amministrazione ha adottato le misure di flessibilità consentite dall'attuale normativa di bilancio, attraverso variazioni compensative sia in termini di competenza che di cassa per sopperire ad altre necessità ritenute indifferibili.

Con riferimento, in particolare, alla cassa, essa ha ritenuto, in base all'andamento degli impegni in attuazione dei programmi da svolgere, di apportare variazioni in diminuzione per favorire altre inderogabili necessità di spesa che non presentavano adeguati stanziamenti di cassa. Infatti, sul cap. 1945 si è assunto in fase di chiusura d'esercizio un impegno di 91.100,20 euro e sul cap. 1946 un impegno di 644.687,00 euro, le cui liquidazioni sono state necessariamente rimandate all'esercizio 2004.

In merito al cap. 7640 il Ministero ha fatto notare che la differenza tra la dotazione di competenza e quella di cassa in realtà è solo apparente e dipende da una inesatta allocazione di spesa. Infatti, sul capitolo sono affluiti, in fase di previsione per l'esercizio 2003, gli stanziamenti recati dall'art. 66, comma 1 e 3 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003), per interventi di "filiera" del sistema agricolo ed agroalimentare previsti solo al comma 1. La spesa autorizzata per gli interventi previsti dal cap. 7640, ai sensi del citato art. 66, comma 1, è stata in fase consuntiva (come risulta dal decreto accertamento residui) rideterminata in 2.500.000,00 euro e, quindi, in linea con il relativo stanziamento di cassa.

Il fenomeno dell'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio (*in limine*) ha interessato con maggior frequenza i capitoli finanziati annualmente dalla legge n. 499 del 1999. In realtà, i fondi sono disponibili nei relativi capitoli solo nell'ultimo trimestre dell'esercizio, in quanto l'iter procedurale della legge n. 499 è condizionato dalla ripartizione del fondo unico degli investimenti di cui all'art. 46 della legge 448 del 2001 (legge finanziaria 2002).

Oltre a ciò, si fa presente che l'Amministrazione non avendo potuto far fronte in tempo utile, con l'emissione di ordini di accreditamento, alle necessità di spesa degli Uffici periferici del Corpo forestale dello Stato e dell'Ispettorato centrale repressione frodi, ha fatto ricorso a provvedimenti relativi a spese di funzionamento (spese correnti per consumi intermedi) che non hanno comportato mutamenti sostanziali del quadro consuntivo.

Si riportano i capitoli relativi a questo fenomeno: per le spese correnti, 1015, 1025, 1093, 1095, 1096, 1098, 1105, 1106, 1107, 1108, 1110, 1172, 1174, 1179, 1404, 1406, 1408, 1409, 1013, nonché vari capitoli che riguardano il CFS (3314, 3320, 3322, 3325, 3326, 3329, 3333, 3452, 3456, 3458, 3460, 3469, 3470, 3471, 3611, 3612, 3614, 3641); per quanto riguarda le spese in c/capitale: 7002, 7043, 7084, 7085, 7088, 7090, 7194, 7303, 7304, 7308, 7312, 7319, 7322, 7324, 7326, 7439, 7453, 7468, 7473.

In merito alle conseguenze del decreto legge "tagliaspese" del 2002 - per il quale, peraltro, si rinvia alle considerazioni contenute nel primo volume di questa relazione - il Ministero ha formulato alcune osservazioni sui suoi riflessi in ordine ai pagamenti ed agli impegni.

Per i pagamenti è stata attuata in pieno la manovra di contenimento per l'esercizio 2002 voluta dal Governo, in quanto si è proceduto immediatamente alla riduzione degli stanziamenti di cassa e di conseguenza al blocco dei relativi pagamenti in prossimità della chiusura d'esercizio.

Per ciò che riguarda gli impegni si deve fare una distinzione tra spese correnti (funzionamento) e spese in conto capitale.

Secondo il Ministero una delle conseguenze di questo decreto è stata la formazione di economie, che, però, hanno comportato, nell'esercizio 2003, una serie di atti di riconoscimento di debito, posti in essere dal MiPaf, per lo più riferiti a spese correnti (di funzionamento), necessarie per assicurare il mantenimento di un livello, sia pur minimo, dei servizi, nei mesi di novembre e dicembre 2002 e che, unicamente a causa del blocco dell'assunzione degli impegni, non erano state formalmente impegnate (ad es. bollette telefoniche, contratti per forniture di beni e servizi già stipulati ma non ancora formalmente approvati o per i quali non si è potuto più procedere alla registrazione contabile del relativo impegno assunto dall'amministrazione). L'entità di questi "rimbalzi" di spesa di competenza dell'esercizio finanziario 2002, effettuati a carico delle dotazioni di competenza 2003, è stata ampiamente contenuta nelle dotazioni del 2003.

Il decreto "tagliaspese" ha operato diversamente per le spese in conto capitale. Le somme accantonate sulle dotazioni di competenza, infatti, non sono state inviate direttamente in economia (come è avvenuto per le spese correnti), ma sono state riconsiderate nella massa dei residui di stanziamento conservabili nell'esercizio finanziario 2003. In base alla cd. "direttiva Ciampi" (che ha assunto un carattere permanente) ogni anno i residui di stanziamento, al fine della loro conservabilità nell'esercizio successivo, vengono sottoposti complessivamente all'esame del Consiglio dei ministri.

6. Organizzazione.

Il 2003 costituisce l'anno dell'avvio in concreto del nuovo assetto del ministero in 5 Centri di Responsabilità, laddove ancora per lo scorso anno sotto il profilo contabile si faceva riferimento ai precedenti 7 CdR. Va segnalato, peraltro, che, a questa nuova struttura è corrisposta anche una diversa collocazione logistica di alcune direzioni generali dei due dipartimenti.

Nella relazione precedente si è dato anche conto della ripartizione del personale. Pur non essendo pervenuti ad una approvazione definitiva della pianta organica, con DM del 29 ottobre del 2003 è stata provvisoriamente individuata la dotazione organica del Ministero. Rispetto al vecchio organico di 1.198 unità (esclusi i dirigenti) risultavano presenti al 31.12.2002, 776 unità, divenute 769 al 30.9.2003, cosi distinte:

	Vecchio organico	Presenti al 30/9/2003
C3A	82	81
C3T	79	78
C2A	98	83
C2T	92	54
C1A	118	36
C1T	82	26
B3A	167	166
B3T	80	18
B2A	133	57
B2T	44	39
B1A	78	2
B1T	10	7
A	135	122
TOT.	**1.198**	**769**

Fonte: MiPaf – Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi

Per quanto riguarda i dirigenti, quelli di seconda fascia erano, all'1.1.2004, 49 unità di cui 1 fuori ruolo; quelli di prima fascia 6 unità (di cui uno fuori ruolo) sugli 8 previsti essendo stati 2 dirigenti allocati a riposo.

All'Organigramma prima descritto va aggiunto il personale dell'Ispettorato e quello del Corpo forestale. Del personale dell'Ispettorato è detto nell'esposizione dedicata a questo Centro di responsabilità; si può qui ricordare che delle 862 unità previste dalla pianta organica al 31 dicembre 2003 ne risultavano presenti 708.

Quanto all'organico del CFS va precisato che il capo del corpo è un dirigente generale che rientra nell'organico del ministero, mentre la dotazione organica è di 8.713 unità distribuite in 7.841 di personale in divisa e 872 dei ruoli senza qualifiche di Polizia giudiziaria e di Pubblica sicurezza (periti, revisori, operatori e collaboratori).

L'articolazione del personale risulta la seguente mettendo a raffronto l'organico con la consistenza attuale (aggiornata al 27 maggio 2004):

7 dirigenti superiori (6);

39 primi dirigenti (21);

4 ispettori generali;

altro personale in divisa 7.841 (6.005).

Personale senza qualifiche di P.G. e P.S.: periti 262 (172); revisori 260 (167); operatori e collaboratori 350 (133).

In merito all'attività contrattuale le diverse strutture del Ministero hanno concluso vari contratti per far fronte alle proprie esigenze.

Il maggior numero di questi contratti e convenzioni è stato stipulato dalla Direzione generale per i servizi e gli affari generali[5].

La Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela dei consumatori ha svolto anch'essa un'intensa attività contrattuale[6].

---

[5] Per quanto riguarda la manutenzione impianti sono state effettuate 7 gare, stipulate 2 convenzioni CONSIP ed é stata affidata in 4 casi la fornitura di servizi ad un unico fornitore (essenzialmente per abbonamenti agenzie stampa e monitoraggio audiovisivo). Per la manutenzione e noleggio di attrezzature e macchinari è stata stabilita la prosecuzione di 5 contratti in attesa della gara da espletare nel 2004 ed è stato stipulato un contratto per l'assistenza tecnica del software gestione scritture contabili con un fornitore unico; per le pulizie dei locali è stata stabilita la prosecuzione di due contratti, è stato rinnovato un contratto, sono state rinnovate tre gare e concluse due convenzioni CONSIP. Per quanto riguarda le autovetture sono stati concluse 6 convenzioni per il noleggio di autovetture e sono state acquistate due autovetture.

[6] Ha stipulato 2 convenzioni con l'"Ente nazionale sementi elette" (per l'importo di 190.600 euro) e con l'Istituto sperimentale di Milano (199.000 euro); il contratto n. 501 per l'importo di 8.083,60 euro riguardante il Servizio di

La Direzione generale politiche strutturali e sviluppo rurale ha stipulato con l'Ente nazionale per la meccanizzazione agricola una convenzione per l'importo di 47.401,20 euro per l'Anagrafe nazionale delle macchine agricole.

Il CFS ha concluso vari contratti utilizzando gli strumenti offerti dalla normativa vigente[7].

Con riferimento all'attività contrattuale del Corpo forestale, va ricordato che il Ministero a seguito di attività istruttoria della Corte non ha dato corso all'emanazione del decreto n. 1661 del 2003, con il quale era stata approvata la trattativa privata con la Società d.P.M. Design Project Management Srl per l'acquisizione in via sperimentale del sistema denominato BADGER - RFI per la rilevazione degli incendi all'interno delle aree boschive per l'importo di 1.000.000 di euro (IVA esclusa) da imputare sul capitolo 7923 del 2003, in conto residui sul capitolo 8228 dell'esercizio 2002.

Successivamente, il Ministero ha stipulato un contratto su una diversa base normativa ed ha presentato, con una congrua motivazione, i decreti approvativi dei contratti a trattativa privata con la ditta G.S. Gestione Sistemi Srl per la realizzazione di un sistema integrato per la rilevazione dei livelli termici critici, con particolare riferimento agli incendi nelle aree boschive.

Va richiamata la vicenda dell'acquisto di elicotteri, al quale si è fatto riferimento nella relazione precedente. Nel dicembre 2000 era stato previsto l'acquisto (con appalto concorso) di 16 elicotteri bimotore e di 33 elicotteri monomotore, ma, a seguito dei tragici eventi dell'11 settembre 2001 e delle conseguenti disposizioni del Ministero della difesa circa particolari requisiti tecnici, è intervenuta la sospensione della procedura d'acquisto contro la quale è stato presentato ricorso dalla società interessata alla vendita. L'Amministrazione per esigenze maturate ha dovuto comunque acquistare 4 elicotteri dalla società Ericsson, con trattativa privata. Sono in atto un ricorso al TAR del Lazio contro una seconda revoca della procedura di acquisto dei 16 elicotteri bimotore e una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per le modalità di acquisto degli aeromobili.

In merito al contenzioso costituzionale anche nel 2003 la Corte Costituzionale si è pronunciata[8] su ricorsi in via principale promossi in genere dalle Regioni e vertenti sulla pretesa violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Salvo che in un caso la Corte ha dichiarato infondate le questioni proposte.

Per quanto riguarda la produzione normativa in materia agricola nel 2003 vi è stato un numero ridotto di leggi, mentre si sono registrati, come ogni anno, atti di normazione secondaria e numerosi atti amministrativi (decreti e circolari) per l'attività gestionale e di regolamentazione, in particolare per il riconoscimento di produzioni di qualità[9]. Per quanto

---

interpretariato simultaneo per i lavori del Codex Alimentarius; il contratto n. 785 per un importo di euro 10.483,60 riguardante il servizio di supporto linguistico affidato alla società Byron linguage development S.r.l; il contratto n. 852 per un importo di euro 15.000,00 riguardante il servizio traduzione dei testi normativi del Codex affidato al Consorzio romano interpreti; il contratto n. 853 per un importo di 2.838,07 riguardante l'acquisto di materiale per il funzionamento del Comitato Nazionale Italiano affidato alla R.D. System S.r.l.; la Convenzione stipulata con il Consorzio per la Sperimentazione Divulgazione e Applicazione di Biotecniche Innovative per un importo di euro 231.999,54.; 5 bandi di gara le cui procedure concorsuali sono state in buona parte concluse nel 2003 per varie iniziative di tipo promozionale.

[7] 16 gare per vestiario ed equipaggiamento con licitazione privata su prezzo base palese, aperte alle imprese degli Stati membri dell'Unione europea per un totale di 3.319.100 euro; 18 gare condotte con le procedure in economia per un importo complessivo di 347.565,93 euro, riguardanti spese per corsi di formazione, aggiornamento, propaganda forestale, mostre, comunicazione e informazione istituzionale del CFS; un appalto di 200.000 euro per la formazione; gare nella soglia CE per la fornitura di complessive 201 autovetture per l'importo di 5.340.000 euro; gare condotte secondo le procedure in economia per la fornitura di 52 autovetture per l'importo complessivo di 1.031.074,33 euro; 3 gare condotte secondo le procedure in economia per la fornitura di munizioni per l'importo di 81.126,48 euro e 10 gare per materiale di equipaggiamento per l'importo di 125.567,28.

[8] Si tratta delle sentenze nn. 186/2003; 222/2003; 227/2003; 228/2003; 313/2003; 14 del 18.12.2003 - 13.1.2004; nonché di due sentenze del 2004 nn. 8 e 12 (in quest'ultima la Corte ha ritenuto che la questione fosse fondata).

[9] Tra i primi si possono ricordare, tra i più importanti, il DPR 1.8.2003, n. 264 sull'unità dirigenziale generale del Corpo forestale e il DM 13.12.2003, n. 44 contenente il Regolamento di riorganizzazione dell'Ispettorato centrale

riguarda i provvedimenti legislativi vanno menzionate alcune norme della legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002): art. 45 (sulle collaborazioni occasionali di parenti e affini per la raccolta di prodotti agricoli); art. 66 (sull'introduzione del Comitato di filiera); art. 68 (interventi per la prevenzione delle malattie animali); art. 69, comma 8 (per le attività dell'AGEA nel ruolo di organismo pagatore); art. 69, comma 9 (aiuti al settore bieticolo-saccarifero autorizzati dalla CE); art. 69, commi 14, 15 e 16 (per la proroga di un anno degli interventi del VI Piano triennale della pesca). Di particolare importanza l'art. 88 che ha riaffidato la vigilanza dei consorzi agrari congiuntamente al MiPaf e al Ministero delle attività produttive.

La legge certamente più importante approvata nel 2003 è stata la n. 38 "Disposizioni in materia di agricoltura", già in parte illustrata nella Relazione precedente. Si può in questa sede ricordare che essa contiene un'ampia delega per l'ammodernamento e il nuovo orientamento del settore agricolo a seguito della riforma costituzionale. Essa riguarda sia il riassetto dei rapporti con le organizzazioni professionali operanti in agricoltura e nella "filiera" agroalimentare, sia lo sviluppo della forma societaria, la revisione della normativa in materia di organizzazioni ed accordi interprofessionali, la normativa tributaria, assicurativa e previdenziale specifica per il settore agricolo, nonché la semplificazione amministrativa. Ma grande rilievo è dato anche allo sviluppo dell'imprenditorialità agricola in generale (favorendone l'accesso ai mercati finanziari) e giovanile in particolare, per combattere l'invecchiamento demografico e lo spopolamento delle campagne. Tra i vari aspetti che le deleghe intendono affrontare vi sono la tracciabilità e l'incentivazione delle produzioni biologiche.

Notevole importanza riveste la legge 6.2.2004, n. 36 "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato", di cui si dirà nell'esame dell'attività dei Centri di Responsabilità. Un'altra legge rilevante del 2003, quella sul prelievo supplementare nel settore del latte (n. 119 del 30.5.2003, di conversione del DL 28.3.2003, n. 49) è stata ampiamente illustrata nella Relazione precedente.

Va, infine, ricordata la legge 24.9.2003, n. 268 (di conversione del DL 24.7.2003, n. 192) per interventi urgenti per far fronte all'emergenza diossina in Campania, che ha concesso finanziamenti anche decennali alle imprese agricole che hanno subito danni alle produzioni; la gestione degli interventi – così come previsto per la BSE – è stata affidata all'AGEA. Tra i provvedimenti a carattere legislativo vanno ricordati alcuni decreti legislativi, per la protezione delle galline ovaiole (n. 267 del 29 luglio 2003); per la lotta al morbo della "lingua blu" degli ovini (n. 225 del 9.7.2003); sull'emissione deliberata nell'ambiente degli OGM (n. 224 dell'8 luglio 2003); per i controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale (n. 223 del 17 giugno 2003).

---

repressione frodi; tra i secondi il decreto 31.7.2003 sui Laboratori dell'ICRF per le attività di ricerca; 4 DM sugli Organismi pagatori delle Regioni Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia; i decreti del 7.2, 28.2, 24.3 e 19.6.2003 per la copertura assicurativa agevolata; i DM 19 e 20.7.2003 sulla protezione delle risorse acquatiche; 11 decreti e 3 circolari su diverse misure riguardanti il settore della pesca; numerosi decreti riguardanti i vari comparti agricoli (lattiero caseario, carni bovine, grassi vegetali, cereali, zucchero, tabacco, luppolo, ortofrutta, viticoltura); diversi decreti in materia di ricerca e sperimentazione agraria.

7. Attività istituzionale.

7.1. L'attività dei Centri di Responsabilità.

Prima di passare all'esame dell'attività dei singoli Centri di Responsabilità si possono formulare alcune osservazioni d'ordine generale. Rispetto allo scorso anno si rileva nel 2003 un miglioramento nell'esposizione dell'attività svolta dai CdR anche se non in tutti e non nella stessa misura. Si nota da parte di alcuni CdR quanto meno lo sforzo di seguire l'impostazione, cui si era ispirata la Direttiva generale per l'azione amministrativa del Presidente del Consiglio per il 2003 e, negli ultimi 2 anni, anche la Direttiva del Ministro per le politiche agricole e forestali.

Si parte dagli obiettivi strategici sia intersettoriali che settoriali, si indicano le attività svolte per conseguirli, in certi casi con la fissazione di obiettivi operativi, attraverso conseguenti programmi operativi. Alcuni Centri forniscono anche l'indicazione delle risorse impiegate e, per quelle finanziarie, i capitoli di bilancio relativi; sotto quest'ultimo profilo si realizza, sia pure molto parzialmente, l'indicazione della direttiva del Presidente del Consiglio sulla "misura degli obiettivi". Va anche detto che accanto alla realizzazione di obiettivi strategici si colloca comunque l'attività corrente per lo svolgimento dei compiti istituzionali. Ciò vale in particolare per alcune strutture, come si vedrà in seguito. Né si può tacere il fatto che non esiste una rigida linea di confine tra i due tipi di attività, perché ve ne sono alcune che prima potevano essere considerate non ordinarie e che successivamente lo sono divenute (tipico esempio è costituito dalla partecipazione ai lavori dei vari organismi comunitari).

7.1.1. Il Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi ha continuato a svolgere le sue attività tradizionali di coordinamento, di regolamentazione e di presenza sia a livello europeo che internazionale, ma ha anche gestito quest'anno gli stanziamenti più consistenti (circa i 2/3 del totale assegnato al Ministero).

7.1.1.1. Ciò che si è detto in generale per il Dipartimento vale in particolare per la Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore (che sarà in seguito indicata come DG per la qualità). Questa DG ha, infatti, svolto un'intensa attività di certificazione (inteso il termine in senso lato) con il riconoscimento di organismi in vari settori (di particolare rilievo l'attività a favore delle Unioni e Associazioni di produttori, specie in settori fondamentali per il nostro paese, come l'ortofrutticolo e l'oleario); di vigilanza sugli organismi di controllo; di regolamentazione attraverso l'emanazione di provvedimenti o la predisposizione degli stessi a firma del Ministro; di supporto all'azione della delegazione italiana nel Consiglio dei Ministri comunitario; di presenza attiva nelle diverse sedi comunitarie, sostenendo in particolare presso la Commissione la posizione italiana. Sotto questi ultimi profili va segnalata l'azione svolta dalla struttura in esame, nel corso del semestre di presidenza italiana, per la modifica del regolamento comunitario 2092/2001 (in particolare dell'art. 8) in materia di agricoltura biologica. Le proposte italiane di modifica riguardanti la certificazione e i controlli sono state accettate dal Consiglio dell'Unione. Analogamente con l'azione svolta da questa DG per una soluzione adeguata delle questioni connesse alle calamità naturali e alle avversità atmosferiche si è giunti ad una dichiarazione del Consiglio europeo, che ha impegnato la Commissione a presentare proposte idonee in materia. Sul piano interno sono stati presi provvedimenti per una copertura assicurativa agevolata ed è stato istituito presso l'ISMEA un "Fondo di riassicurazione" (al quale è stata versata la somma rilevante di 10 milioni); sempre nello stesso contesto di difesa dei redditi agricoli è stata elaborata una nuova normativa in attuazione della legge n. 38 del 2003.

Si può rilevare in proposito quanto prima enunciato: attraverso un'attività che ormai è divenuta ordinaria si è contribuito a realizzare l'obiettivo strategico indicato dalla Direttiva del Ministro "acquisire un ruolo autorevole nella costruzione europea per la valorizzazione e tutela

del sistema agroalimentare italiano". Ciò appare significativo in due campi diversi, ma entrambi importanti per l'Italia: la lotta alle calamità naturali ed il sostegno all'agricoltura biologica. Su quest'ultima nel semestre di Presidenza italiana è stato presentato e discusso un documento su "Strategie per la predisposizione di un piano d'azione europeo". In attuazione del disposto della legge n. 38 del 2003 (art. 3) sono state impegnate risorse per la "promozione e sviluppo delle imprese agricole e zootecniche biologiche".

Particolare attenzione è stata prestata alla tutela dei prodotti tipici (DOCG, DOP, IGP), in collaborazione sia con strutture interne al Ministero (l'Ispettorato), sia esterne (ad es. l'ISMEA). In connessione con la tutela dei prodotti si è seguito l'altro fondamentale obiettivo posto a base dell'attività del Ministero: la sicurezza alimentare; in proposito sono state avviate azioni in materia di tracciabilità per diversi prodotti quali vino, latte, carni. Per questi ultimi una speciale attenzione è stata prestata alla lotta alla encefalopatia spongiforme bovina (BSE) anche con la predisposizione di interventi normativi, prevedendo disposizioni sanzionatorie e un sistema di identificazione e registrazione dei bovini e di etichettatura delle carni. In questo stesso contesto va ricordata l'attività riguardante la commercializzazione di alimenti e mangimi OGM anche con la partecipazione in sede comunitaria al Comitato Autorità competenti. Per questi profili, specie in relazione all'emissione di OGM nell'Ambiente questa DG opera in stretto contatto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio. Sempre ai fini delle tutela ambientale è proseguita l'attività di protezione della fauna selvatica, specie attraverso l'azione del Comitato tecnico faunistico. Nell'ottica di tutela ambientale coniugata con il miglioramento della qualità dei prodotti, con particolare riferimento a quelli vegetali, sono state prese varie iniziative – anche attraverso la predisposizione di numerosi provvedimenti - nel settore fitosanitario, in attuazione di norme comunitarie.

Ai fini della predisposizione di testi normativi in un ambito più vasto su scala mondiale la Direzione generale ha contribuito alla presenza attiva italiana nei vari gruppi di lavoro per il Codex alimentarius.

Va evidenziato che, in risposta a quanto richiesto dalla Corte nella precedente Relazione detto CdR ha fornito per vari settori informazioni sui contratti stipulati e sui bandi di gara, con l'indicazione in alcuni casi anche degli importi.

Anche con riferimento alla DG in esame va sottolineato lo sforzo compiuto di collegarsi agli obiettivi contenuti nella direttiva del Ministro, segnalando per i vari settori esaminati i capitoli di spesa afferenti, spesso con l'indicazione delle somme stanziate.

7.1.1.2. La Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale fa parte di quelle strutture ministeriali, cui prima si faceva riferimento, che svolge essenzialmente attività istituzionali, ma comunque alcune di esse possono essere ricondotte a obiettivi strategici indicati nella Direttiva del Ministro. In tale ottica si collocano alcuni settori di attività svolte dalla Direzione generale in esame.

In particolare in relazione all'obiettivo strategico settoriale: accrescere la competitività del sistema agroalimentare e all'obiettivo operativo: task-force di assistenza alle regioni nell'utilizzo di fondi comunitari, la Direzione generale ha provveduto in proposito. In seguito, infatti, all'approvazione del Comitato Tecnico Agricolo ed alla variazione di bilancio registrata dalla Corte nel gennaio 2003 sono state ripartite risorse finanziarie per circa 60.425.458 euro per l'attuazione dei seguenti programmi interregionali: "Enoteca italiana", "Programma Agricoltura e Qualità Agricoltura e Ambiente", "Sviluppo rurale", "Piano Sementiero", "Proteine vegetali". In realtà l'unico ad essere stato attuato è il primo; per quanto concerne gli altri sono già stati individuati gli obiettivi e le linee di azione, mentre le risorse saranno trasferite solo in seguito alla presentazione dei relativi programmi operativi regionali previa approvazione del comitato dei coordinatori.

Per quanto riguarda il Programma operativo: chiusura programmi operativi comunitari 94/99 da parte della Direzione generale in esame è stata data attuazione ai programmi regionali inerenti al settore dello sviluppo rurale con particolare riferimento ai Piani di sviluppo rurale (PSR), ai Programmi operativi regionali (POR-parte FEOGA) e all'Iniziativa comunitaria LEADER+, favorendo in tal modo il corretto utilizzo dei fondi comunitari e nazionali e facilitando lo scambio di informazioni tra servizi della Commissione europea e le Autorità di Gestione dei programmi.

Tra l'altro, la Direzione in esame ha contribuito all'evoluzione normativa comunitaria del settore e, al fine di assicurare l'utilizzo delle risorse comunitarie assegnate per il 2003, ha svolto attività di monitoraggio finanziario relativo ai PSR. Essa, inoltre, ha continuato l'attività in seno al Comitato nazionale di Sorveglianza sui piani di Sviluppo Rurale e al Comitato di Gestione delle strutture Agricole e Sviluppo Rurale.

Quanto all'obiettivo operativo: Accrescere la competitività delle imprese del settore agroindustriale e cooperazione sono stati predisposti i documenti necessari per rendere operativi i contratti di filiera.

Per il Programma operativo: Piano nazionale relativo al settore bieticolo-saccarifero è stata posta in essere l'attività connessa al Fondo per il risanamento del settore bieticolo-saccarifero e agli aiuti nazionali a favore dei bieticoltori.

Con riferimento al settore agroindustriale, l'obiettivo principale del Dipartimento e in particolare della Direzione generale in esame va ravvisato nella predisposizione dei documenti necessari per rendere operative le misure relative al credito di imposta in agricoltura, ai contratti di filiera e all'approvazione del relativo regime di aiuti da parte dell'Unione europea.

Inoltre, la Direzione generale ha provveduto al coordinamento nei confronti delle Regioni, nell'ambito delle attività del FEOGA, Sezione Orientamento, nonché alla risoluzione del contenzioso relativo al programma operativo multiregionale, concernente il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Tra le altre attività in materia comunitaria assume rilievo in particolare la programmazione dello sviluppo rurale per gli aspetti relativi alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

La struttura in esame si è occupata anche dei finanziamenti erogati in base al d.lgs. n. 173 del 1998; sono stati erogati, sul cap. 7811, 67.936.835 Euro per progetti riguardanti imprese di commercializzazione dei prodotti agricoli.

Tra le altre attività riveste particolare importanza quella riguardante la ricerca, sia di base che applicata, svolta attraverso il CRA e i vari istituti di ricerca con i quali il Ministero agisce in questo settore e che in futuro coopereranno in stretto coordinamento con le Regioni. Le azioni prioritarie individuate riguardano in particolare la salvaguardia della salute (con speciale riferimento all'autenticità dei prodotti alimentari) e dell'ambiente, nonché dell'ecosistema rurale, forestale e ambientale.

Tra le attività tradizionali svolte dalla Direzione in esame anche nel 2003 sono continuate quelle in materia di aiuti di Stato, di grandi reti infrastrutturali, di credito agrario e di irrigazione. In merito a quest'ultimo settore, sul quale la Corte ha svolto un'indagine specifica, va ricordato che, in attuazione delle disposizioni delle leggi finanziarie per il 2001 e 2003 e della legge 8.8.2002 n. 178, è stato autorizzato lo stanziamento di 466,41 milioni di euro, impegnabili, nei prescritti limiti annuali, sino al 2017; a questi vanno aggiunte le ulteriori disponibilità recate dalla finanziaria per il 2004 (complessivamente 1.500 milioni). Va, peraltro, precisato che gli interventi relativi alle opere del Centro-Nord sono gestiti dalla struttura del MiPaf in esame, mentre gli interventi per opere da realizzare nel Sud sono gestite dal Commissario *ad acta ex* AGEN Sud.

7.1.1.3. La Direzione generale per i servizi e gli affari generali svolge una funzione che si può definire orizzontale offrendo servizi che interessano tutte le strutture del Ministero, funzioni,

quindi, essenzialmente ordinarie, attinenti all'organizzazione e al personale. In questa ottica alcune questioni riguardanti detta DG (ad esempio la pianta organica) sono esaminate nel paragrafo precedente. Quest'anno, in risposta a quanto richiesto dalla Corte, anche la struttura in esame si è sforzata di impostare l'analisi della sua attività in relazione agli obiettivi e programmi definiti nella Direttiva del Ministro. Per quanto prima detto circa la natura della sua attività la DG ha agito attuando, più che obiettivi strategici, programmi operativi (anche se talvolta questi possono inquadrarsi in obiettivi generali intersettoriali).

Per l'obiettivo "razionalizzare gli enti vigilati" si è proceduto alla identificazione degli enti da ritenersi indispensabili[10]; sono stati approntati gli schemi di Statuto e di regolamento di organizzazione; sono stati nominati gli organi di amministrazione e controllo e, per quanto riguarda il CRA, è stata anche affrontata la contrattazione integrativa.

In merito all'obiettivo operativo "monitoraggio e contenimento della spesa" è stato predisposto un programma di razionalizzazione della spesa con l'introduzione di sistemi di controllo di gestione coerenti con l'impostazione del bilancio per budget. Poiché l'entrata a regime della contabilità analitica per centri di costo ha comportato rilevazioni più complesse si è reso necessario organizzare un programma di formazione del personale. In questo quadro si è data attuazione all'obiettivo operativo "formazione continua per il miglioramento della professionalità", avviando un programma per la gestione delle risorse umane; sempre in questo ambito sono stati organizzati corsi di riqualificazione per consentire i passaggi di personale all'interno delle aree.

La DG ha dovuto far fronte anche al delicato problema della contribuzione ad enti internazionali, cui l'Italia partecipa, nei confronti dei quali si era creata una situazione debitoria. La Direzione generale si è occupata di vari problemi attinenti alla ristrutturazione del Ministero, anche sotto il profilo logistico, nonché delle questioni riguardanti il personale delle quali si è detto nel precedente paragrafo relativo all'organizzazione.

7.1.2. Il Dipartimento delle Politiche di mercato, con le due Direzioni generali nelle quali si articola, ha svolto sia attività di tipo gestionale, sia – in stretto contatto con le altre strutture del Ministero – di presenza attiva nelle sedi internazionali e soprattutto comunitarie con riferimento ai vari comparti agricoli.

7.1.2.1. La Direzione generale per le politiche agroalimentari, che ha un ambito vasto d'azione rispetto all'altra DG (per la pesca e l'acquacoltura) oltre ad avere – come le altre strutture del Ministero – introdotto un sistema di controllo di gestione e un protocollo informatico, ha partecipato, sia nell'attività ordinaria che, soprattutto, nel semestre di Presidenza italiana, alla predisposizione delle norme in sede comunitaria (la cd. fase ascendente) e alla loro attuazione in Italia (nella fase discendente) attraverso la redazione dei necessari atti interni di esecuzione. Nella Relazione sull'attività svolta, oltre ad una parte che si potrebbe definire discorsiva, ha presentato lo stato di attuazione degli obiettivi definiti dalla Direttiva del Ministro.

In merito all'obiettivo strategico settoriale: riacquisire un ruolo autorevole in ambito internazionale e nella costruzione europea per la valorizzazione e tutela del sistema agroalimentare italiano, ha svolto il Programma operativo: riforma della PAC nel corso del 2003 (a seguito dell'accordo politico raggiunto nel corso del Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura dell'Unione del 26 giugno 2003); è stata condotta a termine la riforma delle Organizzazioni Comuni del Mercato (OCM) del settore lattiero caseario, dei seminativi e del

[10] Si tratta dei seguenti enti: Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA); Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN); Istituto nazionale di economia agraria (INEA); Ente nazionale delle sementi elette (ENSE); Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale (CENTRO); Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE); Ente irriguo umbro-toscano; Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania.

settore tabacco e si è provveduto alla definizione dei testi giuridici conseguenti alla decisione del Consiglio che ha istituito un nuovo regime di aiuto per la frutta in guscio.

Nel settore della zootecnia italiana è continuato l'esame degli effetti che la riforma della PAC dovrebbe produrre; sono anche continuate le riunioni del Tavolo di coordimanento sulla riforma dell'OCM dell'olio di oliva ed è stato affrontato il negoziato per la modifica dell'OCM tabacco.

Sono stati istituiti gruppi di lavoro e Comitati speciali agricoltura per discutere sulla comunicazione della Commissione relativa al regime comunitario dello zucchero.

Nel corso del semestre di Presidenza italiana è stata ultimata la revisione dei regolamenti applicativi della Commissione per il settore ortofrutticolo.

La riforma nel settore dell'olio di oliva è stata affrontata negli ultimi mesi dell'anno e nel corso del 2004.

In relazione al Programma operativo: "Presidenza 2003", la DG ha partecipato ai lavori del Comitato speciale agricoltura sull'esame dei diversi testi giuridici della riforma della PAC al fine di verificarne la rispondenza ai contenuti del documento di compromesso approvato dai Ministri nel corso del Consiglio Agricoltura del mese di giugno 2003, riguardante i regolamenti su diversi settori dei quali si è detto all'inizio di questa Relazione e che sono stati approvati dai Ministri dell'Agricoltura, in occasione del Consiglio di fine settembre.

Per l'obiettivo operativo: riacquisire un ruolo autorevole in ambito internazionale per la difesa della PAC nell'ambito del WTO, concretatosi nel Programma operativo, preparazione di un nuovo trattato internazionale nell'ambito del WTO, la DG ha contribuito ad attribuire priorità negoziale alle cd. Indicazioni geografiche, riguardanti 14 prodotti tipici italiani.

Per l'attuazione dell'obiettivo operativo: intensificare i rapporti con i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente la DG è stata impegnata a livello internazionale per la definizione della posizione negoziale dell'UE nelle trattative inerenti a vari Accordi (Associazione con la Siria, rinnovo dei protocolli agricoli con il Marocco e Israele, con i Paesi arabi del Golfo).

Quanto all'obiettivo strategico settoriale: accrescere la competitività del sistema agricolo, in merito al riordino del regime delle quote latte la DG ha contribuito all'adozione, in attuazione della legge 30 maggio 2003, n. 119, dei decreti 31 luglio 2003 (modalità di attuazione della legge) e 30 luglio 2003 (modalità per il versamento del prelievo supplementare dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002).

In attuazione del Programma operativo: OCM olio di oliva – miglioramento qualità, la DG ha contribuito all'adozione del decreto di attuazione (n.1070 del 16 maggio 2003) del Reg. CE n. 1334 del 2002 sottoposto all'approvazione della Conferenza Stato-Regioni del 15 maggio 2003. Il documento conferisce importanza fondamentale all'associazionismo per le nuove funzioni ad esso attribuite dal citato Reg. CE in materia di monitoraggio, impatto ambientale, qualità, tracciabilità e certificazione.

Per il Programma operativo: OCM tabacco – riconversione, questa DG ha svolto un ruolo consultivo nei confronti degli interlocutori comunitari e nazionali (DG per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale e l'AGEA), ai fini della definizione positiva per l'Italia del negoziato conclusosi nel corso del 2004.

Nell'ambito del Programma operativo: OCM vino è stata impegnata nell'attività volta ad ottenere la proroga del termine entro il quale le Regioni devono definire le domande presentate dai produttori, al fine di ottenere la regolarizzazione delle produzioni dei vigneti impiantati senza rispettare la normativa comunitaria (Reg. n. 1203 del 2003.

In collaborazione con l'AGEA e il gruppo ristretto regionale indicato dalla Conferenza Stato-Regioni, la DG ha provveduto alla revisione e stesura del Manuale operativo 2004, che dovrà essere utilizzato dalle Regioni, che dal 1° gennaio 2004 sono subentrate all'ICE nell'attività di controllo delle norme di commercializzazione nel settore ortofrutticolo.

Nell'attività della Direzione generale va segnalata l'azione riguardante il rispetto delle regole comunitarie in materia di concorrenza, ma snellendo le procedure in modo da venire incontro a legittime esigenze delle ditte operanti in alcuni settori. Analogamente questa DG ha svolto l'attività di controllo sulle operazioni finanziarie, previste, nell'ambito del FEOGA Sezione Garanzia, dal Reg. n. 4045 del 1989.

7.1.2.2. Nell'ambito dello stesso Dipartimento anche la Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura ha impostato la sua attività seguendo gli obiettivi strategici e attuando i programmi operativi indicati nella Direttiva del Ministro. La relazione sull'attività svolta nel 2003 è articolata in 2 parti, una riassuntiva e l'altra contenente i dettagli sui vari obiettivi strategici ed i programmi operativi, con l'indicazione delle risorse impiegate e, laddove ve ne siano, dei "fattori critici".

Seguendo la stessa sistematica della relazione, in merito all'obiettivo strategico intersettoriale: digitalizzazione della P.A. nel corso del 2003 si è dato impulso alla procedura di protocollazione informatizzata ad opera della FINSIEL ed è stato anche avviato il Programma operativo: Archivio informatizzato della Gente di mare in ambito SIAN.

Per realizzare l'obiettivo strategico intersettoriale: Contenimento e razionalizzazione della spesa è stato studiato un sistema di controllo di gestione; si è provveduto alla predisposizione di un budget 2004 per questo centro di costo ed è stata istituita una task-force per il controllo di gestione.

Per l'obiettivo strategico settoriale: Sicurezza del territorio, e dell'ambiente e il Programma operativo: sulla protezione delle risorse e il "fermo biologico" 2003, sono state trasmesse alle capitanerie di porto i dati per il pagamento del "fermo 2003" e sono state organizzate riunioni per individuare le zone soggette a tutela biologica.

In attuazione dell'obiettivo strategico settoriale: riacquisire un ruolo autorevole in ambito internazionale ed europeo, nel corso del semestre di Presidenza italiana questa DG ha partecipato ai Gruppi di Politica interna ed esterna, nonché ai Comitati di gestione dei prodotti della pesca e alle attività preparatorie del Consiglio dei Ministri Pesca. Sono state, inoltre, avviate a soluzione varie questioni controverse (il cd. irish box, la ricostituzione di stocks per alcune specie ittiche e la fissazione dei totali di cattura ammissibili).

Nello stesso contesto, la Direzione generale ha collaborato con la Commissione Europea alla pianificazione dell'organizzazione della Conferenza Europea del 25 e 26 novembre 2003 sulla pesca sostenibile nel Mediterraneo.

La realizzazione dell'obiettivo strategico settoriale: Accrescere la competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca nazionale si è concretata nelle riunioni tecniche con le Regioni ed in particolare nelle sedute dei Comitati di Sorveglianza del Quadro comunitario di sostegno (QCS) Ob. 1, per i Programmi operativi regionali (POR) di varie Regioni.

Per l'obiettivo operativo: Sostenere le politiche per l'occupazione dei giovani è stata elaborata una bozza di circolare in materia di pescaturismo ed ittiturismo, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 226 del 2001, ed è stata predisposta la convenzione con il Consorzio di Garanzia collettiva del credito per il coordinamento delle iniziative poste in essere dagli imprenditori ittici; su questi ultimi è stato, altresì, predisposto uno schema di decreto legislativo in attuazione della legge n. 38 del 2003 per la revisione della figura dell'imprenditore ittico.

In merito all'obiettivo strategico settoriale "Accrescere la competitività del settore agricolo e della pesca nazionale" e al programma operativo sul settimo piano triennale della pesca la Direzione generale ha predisposto schemi per decreti legislativi riguardanti il settore.

Per l'accesso degli operatori ai finanziamenti per il rinnovo e ammodernamento della flotta sono stati emanati, in attuazione di un DM del 2002, provvedimenti di concessione per la costruzione di nuove navi e l'ammodernamento di quelle esistenti. Analogamente è proseguita

l'attività di concessione dei fondi messi a disposizione dalla Comunità europea relativi alle misure di demolizione ed è stato emanato il decreto ministeriale contenente le modalità di "fermo definitivo".

Sono stati erogati fondi per il "piano spadare", per la costituzione di società miste e la promozione di attività turistiche legate alla pesca; in particolare per progetti di acquacoltura ed impianti a terra.

Sono stati anche predisposti i provvedimenti attuativi del VII piano triennale ed effettuate le procedure di istruttoria di domande di contributo in particolare a seguito di calamità naturali nonché i decreti di pagamento in materia di credito peschereccio.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico settoriale "aumentare la quota di produzione di qualità sulla Produzione lorda vendibile" si è provveduto ad incentivare la comunicazione sia televisiva che su stampa specializzata e non.

Sono stati emessi 123 decreti di impegno per nuove costruzioni e ammodernamento.

7.1.3. Il Corpo forestale dello Stato (CFS) ha subito un'importante trasformazione nel 2004 con l'approvazione della legge n. 36 del 6.2.2004. Modificando quanto disposto dal DPR n. 300 del 1999 il Corpo forestale è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole e forestali, pur conservando un'organizzazione e un organico distinti da quelli del Ministero ed avendo una dipendenza funzionale dal Ministro dell'Interno per le questioni inerenti all'ordine pubblico. Il Ministero dell'ambiente si può avvalere della collaborazione del Corpo forestale per quei compiti di vigilanza che riguardano il patrimonio faunistico e naturalistico, per la certificazione di esemplari di fauna e flora minacciati di estinzione, per l'attuazione di convenzioni internazionali in materia ambientale, per i controlli derivanti dalla normativa comunitaria di settore, per la sorveglianza delle aree protette e la tutela delle riserve naturali, nonché per l'accertamento degli illeciti commessi, per il controllo del territorio ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico.

In merito ai rapporti con le Regioni e gli enti locali, la legge stabilisce che il Ministro delle politiche agricole e forestali può stipulare con le Regioni specifiche convenzioni per l'affidamento al CFS di compiti e funzioni propri delle Regioni sulla base di un accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni.

La legge ha istituito un comitato di coordinamento delle attività del CFS e dei servizi tecnici forestali e regionali; è anche previsto che con un DPCM siano trasferiti alle Regioni e agli Enti locali le riserve naturali e tutti gli altri beni che non risultino indispensabili ai fini dello svolgimento delle attività del CFS.

Tra le norme di particolare rilievo va ricordata quella che prevede l'autorizzazione a portare armi per il personale con qualifiche permanenti di polizia; nonché la previsione dell'istituzione della dirigenza a livello provinciale per esigenze funzionali connesse alla organizzazione degli uffici periferici del CFS.

Con il DPR 1 agosto 2003, n. 264 è stato approvato il Regolamento concernente l'individuazione dell'unità dirigenziale generale del CFS, ai sensi dell'art. 7, comma 3 del d.lgs. n. 155 del 2001; con questo regolamento è stato istituito l'ispettorato generale del Corpo forestale, quale unità dirigenziale di livello generale, al quale è stato preposto il capo del CFS.

L'attività del CFS svolta nel 2003 ha costituito l'attuazione di quelle che sono indicate come missioni istituzionali e cioè tutela, conservazione e salvaguardia dell'ambiente naturale con riferimento al settore rurale forestale e montano; in particolare nella Direttiva per il 2003 si indica il CFS come soggetto titolare della linea strategica "tutela del patrimonio forestale per lo sviluppo rurale".

In merito all'attuazione delle varie missioni istituzionali[11], si possono indicare le attività svolte e gli obiettivi raggiunti.

Per il controllo, la prevenzione e la repressione delle violazioni in danno all'ambiente è stata condotta un'attività di contrasto a tutela sia del territorio rurale e montano che in generale del paesaggio, dei vari elementi (acqua e aria), della flora, della fauna, nonché per la lotta a incendi boschivi e agli smaltimenti illegali di rifiuti e per la tutela della salute e della sicurezza agroalimentare con particolare riferimento all'emergenza BSE. Questa attività si può riassumere con i seguenti dati:

Tipologia attività polizia giudiziaria e amministrativa	Numero atti
- notizie di reato totali	11.798
- sequestri penali	3.027
- illeciti accertati	42.537
- arresti	85
- fermi di polizia	15
- perquisizioni di p.g.	639
- totale importo sanzioni amministrative	18.919.507,47
- controlli effettuati	925.592

Per l'attività di prevenzione un'azione significativa è stata svolta dal numero d'emergenza 1515 al quale sono pervenute 270.000 segnalazioni per incendi boschivi e per presunti reati ai danni dell'ambiente. Il CFS ha contribuito in modo significativo a contenere il fenomeno del bracconaggio e il fenomeno e delle discariche abusive (di cui è stato condotto a regime il censimento).

Delle aree protette si è detto nelle precedenti relazioni. Il CFS nella sua "missione di sorveglianza" ha svolto i suoi compiti istituzionali intervenendo con azioni di riequilibrio ambientale (utilizzando anche i fondi comunitari del programma LIFE) e di monitoraggio delle specie animali e vegetali.

Nella prevenzione e lotta agli incendi anche nel 2003 vi è stata una consistente attività di prevenzione e repressione degli incendi boschivi come si rileva dai dati qui riportati:

Incendi boschivi e superficie percorsa dal fuoco nel 2003

N. incendi	Superficie boscata ha	Superficie non boscata ha	Superficie totale ha	Superficie media percorsa dal fuoco
12.368	39.279	48.161	87.440	7,1

Per lo spegnimento degli incendi il CFS ha operato con 20 elicotteri, 41 piloti e 62 specialisti, attraverso 2.536 interventi, 943 voli per un totale di 3.479 ore.

Sempre nell'ambito di questa azione di protezione civile e pubblico soccorso va menzionata l'attività svolta dal servizio METEOMONT del CFS con 140 stazioni di rilevamento e 400 addetti, il quale svolge un compito molto importante di prevenzione in particolare delle valanghe.

Anche per la conservazione della biodiversità il CFS ha continuato la sua opera per la valorizzazione e la salvaguardia di specie, sia animali che vegetali, a rischio di estinzione.

[11] Controllo del territorio; Ordine e sicurezza pubblica; Vigilanza prevenzione e repressione delle violazioni in danno dell'ambiente; Interventi di protezione civile e pubblico soccorso; Controllo sull'applicazione delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali sull'ambiente (CITES); Sorveglianza delle aree protette di rilievo nazionale; Polizia amministrativa per la sicurezza agroalimentare; Raccordo con le regioni; Monitoraggio sullo stato fitosanitario delle foreste; Ricerca scientifica sull'ambiente e sulle condizioni generali di rischio; Gestione dei beni già amministrati dall'ex ASFD; Conservazione e valorizzazione della biodiversità; Gestione dei sistemi informativi automatizzati e delle risorse umane finanziarie e strumentali.

Impegnativa è stata anche l'attività di controllo sulle operazioni di importazioni-esportazioni attraverso i 26 uffici del servizio certificazione CITES e i 20 nuclei doganali, ma soprattutto sull'applicazione delle normative comunitarie attraverso la piena operatività raggiunta nel 2003 dal Nucleo agroalimentare e forestale (NAF) istituito con la legge n. 49 del 2001. Questa attività è stata svolta in stretta collaborazione con l'ICRF; è stato effettuato un numero notevole di controlli (21.705), alcuni dei quali per conto dell'AGEA (18.791) nel settore zootecnico.

Il CFS ha svolto un'attività di formazione e aggiornamento del personale ed ha proceduto ad un rafforzamento delle dotazioni informatiche sviluppando in particolare il Sistema informativo della montagna con il completamento della rete telematica ed adeguamento tecnologico di tutte le strutture territoriali e con la predisposizione di una banca dati delle indagini nell'ambito del programma RIL POL delle forze di Polizia.

Da quanto si è detto emerge il contributo del CFS all'attuazione di quello che la direttiva del Ministro definisce l'obiettivo strategico settoriale "sicurezza del territorio e ambiente".

7.2. Analisi di specifiche missioni istituzionali.

7.2.1. Incentivi al mercato ed organismi pagatori.

Nelle relazioni precedenti si è dato conto delle trasformazioni strutturali dell'AGEA che risulta, come è noto, dalla trasformazione della vecchia AIMA in Agenzia per le erogazioni in agricoltura. Questa è passata dall'amministrazione commissariale ad un nuovo assetto con la nomina del Presidente. In merito alla fase di ristrutturazione è doveroso fornire una precisazione, rispetto a quanto affermato nella precedente relazione, a seguito dei chiarimenti ricevuti. La Corte aveva, infatti, espresso perplessità sul ricorso ad una società esterna per la riorganizzazione dell'AGEA. In realtà, la società di consulenza era già stata attivata dalla precedente gestione e nella fase commissariale ha semplicemente completato il lavoro iniziato. Il corrispettivo di circa 200 milioni di lire non è stato corrisposto a detta società di consulenza dall'AGEA, ma direttamente dall'Istituto centrale delle banche popolari, aggiudicatario della gara per i servizi di tesoreria dell'Agenzia, a valere sull'erogazione di 400 milioni di lire, effettuata da quest'Istituto a titolo di liberalità. L'operazione, quindi, è risultata a costo zero per l'AGEA .

Conclusa la riorganizzazione dell'Agenzia, che ha caratterizzato le attività dell'anno 2002, questa nella gestione commissariale, nel corso del 2003, ha definito gli indirizzi strategici per una migliore operatività, ai fini del raggiungimento degli obiettivi istituzionali. In proposito, va menzionata la delibera commissariale del 31 gennaio 2003, n. 94 che contiene l'atto di indirizzo strategico diretto ai dirigenti dell'Agenzia.

Le erogazioni effettuate dall'AGEA nell' esercizio FEOGA (che come è noto non segue l'anno solare): 16.10.2002-15.10.2003 sono state le seguenti nei vari settori.

Erogazioni effettuate dall'AGEA dell'esercizio FEOGA 16.10.02-15.10.03

(in milioni)

SETTORE DI INTERVENTO	Esercizio 2000	Esercizio 2001	Esercizio 2002	Esercizio 2003	% rispetto a 2002
Aiuti al settore seminativi	1.731	1.963	2.319	1.660	-28,42
Aiuti al settore olio	701	845	720	723	0,42
PAC Bovini - Macellazione - Reg. 2777/2000 e legge 49/2001	171	238	374	564	50,80
PAC Ovicaprini	170	144	89	219	146,07
Aiuti allo sviluppo rurale comprese vecchie misure	1.502	1.272	1.043	894	-14,29
Aiuti al settore ortofrutta	420	351	443	407	-8,13
Aiuti al settore vitivinicolo	289	385	348	386	10,92
Premi per il tabacco	359	341	335	331	-1,19
Latte e formaggi	79	59	86	90	4,65
Altri aiuti	280	288	350	125	- 64,29
TOTALE	**5.702**	**5.886**	**6.107**	**5.399**	**-11,59**

Dai dati riportati si evince che gli importi erogati sono stati complessivamente di 5.399 milioni con una diminuzione rispetto all'esercizio 2002 di circa 708 milioni. Questa diminuzione ha caratterizzato soprattutto i settori seminativi, sviluppo rurale, ortofrutta ed una serie di settori compresi nella voce "altri aiuti" (a titolo esemplificativo si può notare la forte riduzione dei pagamenti per la distillazione rispetto ai 62,3 milioni del 2002).

Nel 2003 è stato elaborato uno schema di convenzione quadro che costituisce la cornice ordinamentale nella quale sono individuate le diverse responsabilità derivanti dall'affidamento di attività riguardanti premi ed aiuti previsti dalle varie organizzazioni comuni di mercato (OCM). Tale schema è stato approvato a fine anno dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il 2003 è stato caratterizzato anche dalla concreta operatività degli organismi pagatori regionali (OPR), istituiti dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana, laddove nel 2002 la competenza di detti organismi riguardava esclusivamente lo sviluppo rurale. Anche per i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA) l'operatività si è realizzata con riferimento alla campagna di commercializzazione 2003.

Nell'anno di riferimento l'AGEA ha concluso con l'ICE una convenzione che affida a questo Istituto l'esecuzione di controlli di conformità alle norme comunitarie della commercializzazione degli ortofrutticoli freschi; in tal modo l'Agenzia è in condizione di agire per conto delle Regioni nell'esercizio dei controlli che il D.lgs. n. 306 del 2002 assegna alle Regioni.

Nel 2003 l'AGEA ha preso varie iniziative di carattere organizzativo sia nelle procedure di bilancio, che sono state riviste alla luce del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, sia nella predisposizione di piani delle attività degli uffici per i quali sono stati predisposti anche degli specifici mansionari.

Nell'ambito di questo generale riassetto è stato anche riorganizzato l'ufficio legale chiamato a svolgere un'intensa attività per i numerosi procedimenti legali in corso.

L'Agenzia ha anche avviato la ricognizione dei crediti e dei debiti al fine di recuperare circa 175 milioni. Nel 2003 è stato anche avviato a regime il protocollo informatico e il nuovo sistema di contabilità di cassa.

Per far fronte alla mole del contenzioso accumulatosi negli anni sono stati istituiti uno "Sportello di conciliazione" e una Camera arbitrale. Lo scopo perseguito è quello di contenere il contenzioso in termini accettabili consentendo di imputare tempestivamente al bilancio comunitario gli importi eventualmente dovuti ai ricorrenti.

Nel generale miglioramento organizzativo va ricordata l'adozione della "carta dei servizi".

L'AGEA ha anche svolto un'attività di supporto nei confronti degli organi politici per pervenire alla soluzione del problema delle quote latte, nonché nei confronti del Governo per la piena attivazione dell'anagrafe nazionale bovina. Questa attività di supporto è stata rivolta anche alla delegazione italiana nell'azione svolta in seno al Consiglio dell'Unione per la riforma di medio periodo della PAC.

Attraverso accordi con vari enti e strutture, quali l'Unioncamere e l'Agenzia del territorio, sono state prese diverse iniziative per fornite adeguati servizi ai cittadini utenti. In questo quadro sono state prese anche iniziative per potenziare il sistema informativo dell'Agenzia migliorando l'accesso attraverso il portale SIAN dei citati CAA nonché delle Regioni e degli Organismi di pagamento.

L'Agenzia ha infine provveduto a vari altri adempimenti, tra i quali si ricordano la gestione dell'inventario del potenziale produttivo vitivinicolo, lo smaltimento e lo stoccaggio di farine animali, nonché lo smaltimento dell'alcool e dell'acquavite di vino.

7.2.2. Attività ispettiva e sanzionatoria.

Prima di esaminare l'attività svolta dall'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICRF) va fatta una considerazione di carattere generale. Questo centro di responsabilità ha risposto a quanto richiesto dalla Corte, seguendo, nell'esporre la sua attività, le indicazioni contenute nella Direttiva del Ministro.

L'Ispettorato ha, innanzi tutto, in attuazione dell'obiettivo strategico intersettoriale n. 1, proceduto ad una riorganizzazione funzionale della sua struttura operativa ai sensi del decreto 13-2-2003 n. 44. A seguito di questo nuovo modello organizzativo la struttura è articolata, a livello centrale, in 6 uffici di livello dirigenziale, a livello periferico in 2 uffici di livello dirigenziale con 16 sedi distaccate e 5 laboratori di livello dirigenziale con 7 sezioni distaccate.

Presso l'amministrazione centrale è stato creato un ufficio con compiti di programmazione, monitoraggio e valutazione delle attività, al quale si affiancano 2 uffici con compiti di indirizzo sia per l'attività ispettiva che per quella di laboratorio. Questa riorganizzazione ha rafforzato il sistema "a rete" tra amministrazione centrale e uffici centrati sul territorio ed ha portato anche ad una razionalizzazione dei sistemi dei laboratori.

In merito alla pianta organica[12], approvata con DPCM 28.10.2003, va detto che essa consiste di 862 unità[13].

Dei 13 dirigenti di seconda fascia 12 sono distribuiti tra uffici di livello dirigenziale non generale dell'amministrazione centrale (5) e periferica, mentre 1 è comandato presso la regione Puglia. Considerando il triennio 2001-2003 sono stati inseriti nell'organigramma dell'Ispettorato 4 dirigenti (1 reclutato a seguito di concorso; 1 proveniente dal R.U.D. e 2 con contratto ex art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2002). Altre 9 unità di livello dirigenziale hanno cessato di appartenere alla struttura per motivi vari (collocamento in quiescenza, passaggio di ruolo, dimissioni).

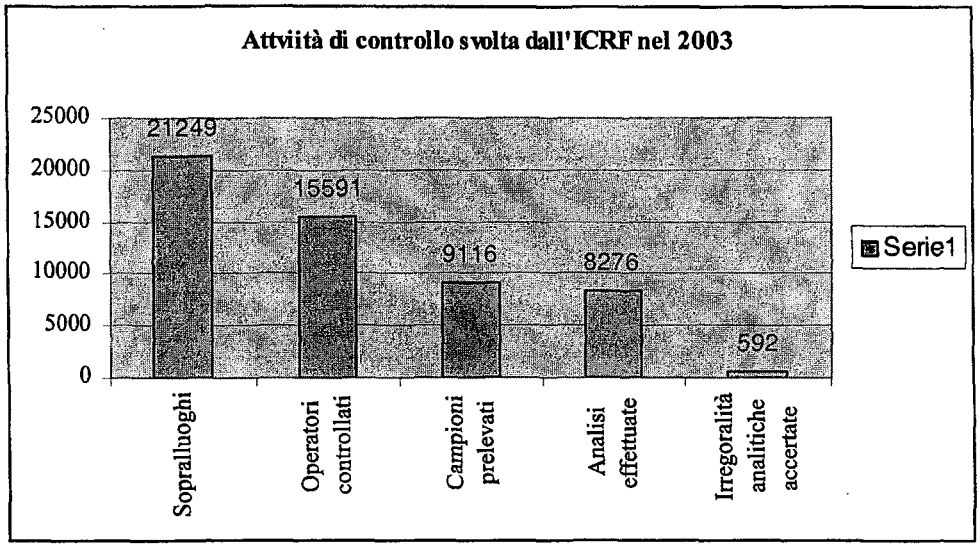
A seguito della riorganizzazione della struttura sono stati conferiti, con decreti dell'Ispettore generale capo, gli incarichi di direzione degli uffici e dei laboratori. Nella seconda parte del 2003 sono stati costituiti i due comitati tecnici previsti dagli articoli 4 e 5 del citato

[12] La pianta organica dell'ICRF è stata definita, oltre che dal citato DPCM 28.10.2003, in base al DPR 15.11.2002 n. 278 (che ha rideterminato la dotazione organica per le qualifiche dirigenziali e per le aree funzionali) e al DM 13.2.2003, n. 44 (che ai sensi della legge 3/2001 ha proceduto alla riorganizzazione della struttura operativa dell'ICRF).

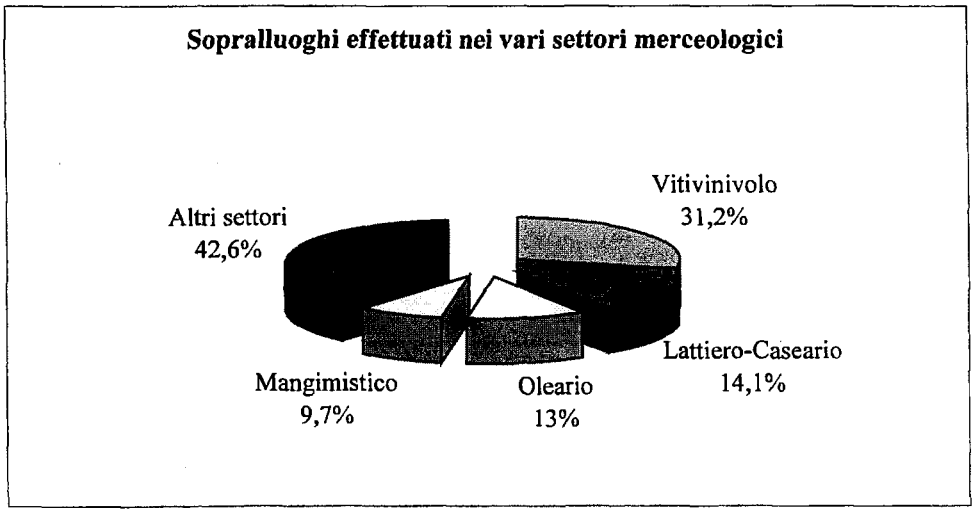
[13] Dirigenti 23, ispettori 326, analisti 159, amministrativi 354. Di queste 862, ne risultavano in servizio, al 31 dicembre 2003, 708 così ripartite: dirigenti 13, ispettori 259, analisti 125, amministrativi 311.

DM n. 44 del 2003 con l'obiettivo di coinvolgere le Regioni nella programmazione dell'attività di controllo.

Questa attività si può riassumere nei seguenti dati:



Per quanto riguarda i settori merceologici la ripartizione risulta dal grafico riportato:



Fonte: ICRF

Può essere interessante ricordare che i controlli in loco hanno portato all'emissione di 822 verbali di irregolarità; da notare che la quota più consistente dei sopralluoghi ha riguardato il settore vitivinicolo seguito da quello caseario e da quello oleario.

I risultati dell'attività di controllo svolta nel 2003 sono stati i seguenti:

Sequestri	230
Valore complessivo dei sequestri	6.105.163 euro
Notizie di reato	236
Contestazioni amministrative	3.746

Per quanto riguarda le analisi dei laboratori, che ancora una volta hanno riguardato prevalentemente il settore vitivinicolo (32 per cento), i risultati sono stati i seguenti: campioni analizzati 8.276, campioni irregolari 592, percentuale di irregolarità 7,2.

In merito all'attività sanzionatoria, i cui risultati sono riportati nella tabella seguente, va rilevato che il maggior numero di ingiunzioni ha riguardato l'indebita percezione di aiuti comunitari nonché la violazione delle norme del d.lgs. n. 260 del 2000 nel settore vitivinicolo.

Norme violate	N. ordinanze ingiunzione	Valore in euro	N. ordinanze di archiviazione	Valore in euro
L. n. 898/86	1.134	35.787.396	774	333.795.093
D.lgs. n. 260/2000	843	454.742	100	-
L. n. 460/87	964	27.461.983	288	-
Reg. CEE n. 643/93	27	13.574.916	131	76.786.947
L. n. 424/79	7	417.289	4	-
L. n. 628/90	1	31.104	-	-
L. n. 11/90	-	-	2	-
TOTALE	2.976	77.727.430	1.299	410.582.043

Anche quest'anno l'ICRF ha svolto alcuni programmi mirati di controllo in particolare per la verifica dell'eventuale presenza di OGM nelle sementi di mais e soia (con il sequestro di kg. 93.549 di sementi OGM positive); per i prodotti commercializzati da agricoltura biologica, per i quali l'azione ispettiva si è diretta verso le fasi della "filiera" ritenute a più alto rischio di frode (importazione e commercializzazione all'ingrosso e al dettaglio) con 1.674 ispezioni su 1.000 ditte, 1.000 operatori 1.606 prodotti e 65 importatori; per i prodotti a denominazione registrata per i quali le indagini hanno riguardato 180 caseifici e 200 tra frantoi ed imbottigliatori; per il controllo sull'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari (4.110 controlli effettuati; 282 irregolarità riscontrate 1.189 campioni prelevati).

In risposta ad alcune precise richieste rivolte dalla Corte dei conti l'Ispettorato ha fornito le seguenti indicazioni.

Per quanto riguarda il sistema di valutazione dei dirigenti è stato creato un gruppo di lavoro composto dai Capi Dipartimento e dall'Ispettore generale Capo con la collaborazione del SECIN, con il compito di apportare i necessari adattamenti al sistema di valutazione dei dirigenti predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, e del quale con la Direttiva del Ministro per il 2004 si prevede l'adozione in via sperimentale.

In merito all'attività contrattuale l'ICRF si è avvalso della CONSIP in tutti i settori in cui sono attive le relative convenzioni e, laddove si realizzavano sul mercato condizioni più vantaggiose per l'acquisto di beni e servizi (così come previsto dal MEF), ha proceduto in conformità con le disposizioni del regolamento per i lavori in economia acquisendo 5 preventivi di spesa per ogni acquisto.

Va anche ricordato che l'ICRF a supporto della sua attività e per la formazione del personale ha fatto ricorso ad istituti pubblici attraverso specifiche convenzioni[14].

[14] Convenzioni di collaborazione tecnico-scientifiche:

- Convenzione di durata annuale con l'Ente Nazionale Risi;
- Convenzione di durata semestrale con l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, ARPA;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroambientali dell'Università di Bologna (DiSTA-LaRAS) nel settore delle sementi OGM;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Biochimica "G. Moruzzi", dell'Universtà di Bologna per il dosaggio delle vitamine negli alimenti per gli animali e nelle paste alimentari;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroambientali dell'Università di Bologna (DiSTA) nel settore dei fertilizzanti;
- Convenzione di durata triennale con l'Istituto Agrario di San Michele all'Adige nel settore agroalimentare;
- Convenzione di durata annuale con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Alimentari e Microbiologiche (DISTAM) dell'Università degli Studi di Milano per il controllo della genuinità dei prodotti lattiero-caseari.

Ministero per i beni e le attività culturali

1. Considerazioni conclusive.
2. Evoluzione del quadro: *2.1. Normativo; 2.2. Organizzativo.*
3. Profili programmatici ed indirizzi amministrativi generali.
4. Dati finanziari e contabili della gestione 2003: *4.1. Il quadro complessivo; 4.2. Il riparto delle risorse tra le funzioni obiettivo e i Centri di Responsabilità; 4.3. Le contabilità speciali; 4.4. Il quadro delle entrate.*
5. Aspetti peculiari della provvista finanziaria; *5.1. 8 per mille; 5.2. Lotto; 5.3. Riassegnazioni in bilancio; 5.4. Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*
6. Principali problematiche segnalate dai centri di responsabilità: cenni ed osservazioni.
7. La valorizzazione del patrimonio dello Stato, in particolare dei beni di interesse culturale e paesaggistico.
8. Il personale.
9. Il controllo interno.

1. Considerazioni conclusive.

1.1. L'anno 2003, se per gli aspetti strettamente gestionali non ha registrato particolari novità, si è caratterizzato essenzialmente per il riordinamento normativo, che ha interessato la generalità dei settori cui attende il Ministero per i beni e le attività culturali, e per la riorganizzazione dell'apparato centrale e territoriale dell'amministrazione.

Tra i diversi provvedimenti entrati in vigore, la prima menzione spetta al codice sui beni culturali e paesaggistici, che ha rivisitato, alla luce delle innovazioni ordinamentali intervenute per la riforma costituzionale, l'intero corpo delle discipline esistenti per le diverse tipologie di beni, tenendo conto del mutato equilibrio dei poteri spettanti allo Stato, alle Regioni, agli Enti locali nell'esercizio delle funzioni di tutela e di valorizzazione. Discipline di non minor rilievo sono quelle concernenti l'esercizio del diritto di autore nel contesto delle tecnologie evolute della comunicazione; l'adattamento delle norme sui lavori pubblici alle peculiarità dei beni culturali; le attività cinematografiche e le forme di sostegno, non solo finanziario, ad esse riferite.

La Corte, nell'esprimere apprezzamento per l'iniziativa di riordinamento, auspica che l'applicazione delle nuove normative sia attentamente monitorata, evitando la pratica di

modificare le disposizioni solo a distanza di qualche mese dalla loro entrata in vigore, come già si è iniziato a fare. Nei successivi paragrafi se ne richiamano le negatività sottese e le disfunzionalità indotte.

1.2. Il nuovo disegno organizzativo dell'Amministrazione è stato definito all'inizio del 2004 e non è tuttora perfezionato con il regolamento attuativo, cui dovrà ancora seguire l'individuazione degli uffici dirigenziali di seconda fascia: quindi l'assetto delineato potrà divenire operativo solo verso il termine dell'anno. La gestione 2003, ovviamente, è stata condotta dai centri di responsabilità nel quadro della precedente organizzazione, che si sta protraendo nel 2004. Le innovazioni più significative recano, al centro, la riduzione dagli attuali dieci centri di responsabilità a cinque – gabinetto e quattro dipartimenti, articolati in dieci direzioni generali - ; sul territorio, la creazione di diciassette direzioni regionali, sovraordinate alle soprintendenze comprese nella circoscrizione; l'articolazione periferica è completata dalla rete degli archivi e delle biblioteche.

L'intento perseguito dall'Amministrazione è stato quello di ottenere un assetto più coeso, nel quale gli snodi funzionali e le istanze di riferimento appaiano meglio definiti. In luogo del Segretariato generale, che viene soppresso, anche a causa dell'eccessivo carico amministrativo, del quale era stato onerato, occorrerà verificare se gli uffici di *staff* del Ministro insieme ai dipartimenti sapranno corrispondere alle esigenze del governo dell'intero apparato. Sul territorio, la verifica riguarderà le direzioni regionali, che costituiscono l'innovazione più incisiva, nel saper interpretare il non facile ruolo di elaborazione di un'azione coordinata per le diverse tipologie di beni culturali in rapporto con le autonomie regionali e locali.

Negli ultimi anni il Ministero è stato fortemente concentrato nella messa a punto della struttura organizzativa. E' auspicabile che la prossima conclusione di questa fase attesti, nel serrato confronto con le esigenze espresse dagli utenti, il raggiungimento di oggettivi miglioramenti qualitativi dei servizi.

1.3. Alla mobilità dei modelli organizzativi conseguono le modifiche della struttura del bilancio del Ministero. Mutamenti troppo frequenti in questo campo ostacolano la continuità della gestione, sia mettendone in discussione la resa qualitativa e quantitativa, sia rendendo difficili le verifiche del controllo interno di gestione. La nuova strutturazione dello stato di previsione, che seguirà all'adozione del modello per dipartimenti, dovrebbe essere occasione per rimeditare la classificazione per funzioni obiettivo, che, strumento essenziale per connettere l'analisi dei costi dei servizi ai compiti istituzionali dell'amministrazione, nell'attuale formulazione si rivela di ridotta significatività.

1.4. L'entità delle risorse che lo Stato riesce ad assegnare, nella presente difficile contingenza della finanza pubblica, sono costituite da circa 2.600 milioni annui: esse nel triennio risultano in calo; nel 2003 lo stanziamento definitivo di competenza del Ministero ha rappresentato lo 0,55 per cento della spesa finale dello Stato e lo 0,35 per cento di quella complessiva.

Non formulando valutazioni circa l'adeguatezza degli stanziamenti, si deve richiamare l'attenzione sulla urgente necessità che all'Amministrazione sia evitato di disperdere energie nella gestione di disparati strumenti di alimentazione finanziaria, spesso di non rilevante entità. Oltretutto, alcune misure gestionali, introdotte in questi anni per iniziativa del Ministero dell'economia e delle finanze (si consideri per tutte il fondo unico per gli investimenti), dopo aver impegnato per larga parte dell'anno gli uffici in esercizi meramente procedurali, mettono in condizione l'amministrazione di poter intraprendere le attività di spesa solo in prossimità del termine dell'esercizio finanziario.

E' auspicabile che, realizzati il riordinamento normativo e la nuova configurazione organizzativa, l'Amministrazione sappia applicarsi alla progettazione di un unitario strumento

finanziario che raccolga quelli oggi esistenti, superi la sterile distinzione tra fondi ordinari e straordinari, smentita nella pratica gestionale, come hanno messo in evidenza le indagini condotte dalla Corte, eviti di dover formulare diversi programmi di spesa, costretti a difficili integrazioni e, alla fine, le consenta di impegnarsi con maggiore utilità nella elaborazione delle linee di attività.

L'auspicio acquista ancora maggiore attualità a seguito dell'ampliamento delle destinazioni di spesa disposto per i fondi provenienti dal gioco del *LOTTO*: la conservazione del patrimonio archeologico, architettonico, artistico e storico concorre con le attività culturali e, nel 2004, con i settori dello spettacolo, del cinema e la Società ARCUS SpA, potendo fare affidamento con sicurezza in questo anno su una dotazione ridotta del 58 per cento rispetto all'originaria. Ciò, a fronte delle esigenze di provvista che la presente contingenza finanziaria non permette di soddisfare, apporta ulteriore incertezza per la realizzazione dei programmi di opere approvati sulla base dell'intero finanziamento iniziale.

1.5. La creazione della ARCUS SpA può rivelarsi un utile strumento per potenziare l'azione pubblica nel settore a condizione che lo svolgimento della sua attività avvenga in un contesto di accorta integrazione nelle linee operative del Ministero, evitando di determinare situazioni di concorrenzialità nella raccolta delle risorse finanziarie.

1.6. Resta avvertita l'esigenza di consistenti iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale da condursi anche previa individuazione di nuove figure professionali dotate di adeguati contenuti tecnico-scientifici e amministrativi.

1.7. Si è potuto constatare il procedere del programma di lavoro del Servizio di controllo interno, apprezzandone la coerenza metodologica e l'apporto per l'introduzione delle verifiche gestionali anche mediante la formazione del personale. Occorre ora che la fase di studio e di proposta trovi sbocco in una fase di concreta applicazione che leghi i risultati raggiunti nello svolgimento delle attività e la loro valutazione alla prosecuzione dell'azione amministrativa. E' cioè necessario assicurare che gli esiti dei controlli di gestione incidano sulle ulteriori attività. Verifica decisiva sarà la constatazione se l'Amministrazione si sarà dotata o meno della infrastruttura informativa che, anche a causa della elevata articolazione che la caratterizza, è strumento condizionante l'esercizio della funzione di controllo.

1.8. Tra gli indirizzi programmatici posti all'Amministrazione alcuni esprimono una più forte carica innovativa. Si ricordano quelli che appaiono di maggior rilievo, accompagnati da osservazioni.

- La definizione di una rete integrata dei servizi museali, che preveda un saldo rapporto col territorio, in modo da facilitare la percezione, da parte delle comunità e del pubblico dei visitatori, dei valori culturali caratterizzanti le diverse aree. A ciò consegue la necessità di organizzare il servizio secondo una specifica articolazione territoriale.
- La piena utilizzazione delle tecnologie informatiche nell'opera di catalogazione del patrimonio culturale al fine di consentire progressi nella conoscenza e di poterne determinare con adeguata approssimazione il valore, anche economico. La conoscenza approfondita rende possibile concentrare, in un contesto definito con miglior certezza e rigore scientifico, l'azione pubblica e condurre interventi mirati di valorizzazione e sicure iniziative di dismissione.
- L'apertura dell'azione dell'Amministrazione, secondo un approccio di vigile attenzione, alla partecipazione dei privati nei diversi moduli in cui possa esprimersi, tra i quali la costituzione di istituti e fondazioni che vedano associati il settore pubblico e quello privato. A questa possibilità deve corrispondere attenzione per i mezzi finanziari in tal modo acquisiti.

• Una riflessione propositiva circa l'insieme degli incentivi volti a stimolare e a sostenere le iniziative dei privati nelle attività culturali e di tutela e valorizzazione del patrimonio. Di recente si è avviata la rivisitazione normativa degli strumenti finanziari per il cinema. Essi necessitano di una incisiva verifica sul piano della diretta operatività, per coglierne incoerenze e applicazioni distorte.

Il grande interesse che denota queste linee di azione suggerisce di raccoglierne gli esiti, cosicché la stessa Amministrazione dovrebbe farsi promotrice di una ricognizione. Si acquisirebbe la consapevolezza di quanto è stato possibile raggiungere e si adotterebbero i correttivi che l'esperienza detta, riconsiderandone gli aspetti deludenti.

1.9. Due recenti sentenze della Corte costituzionale[1] hanno definito, a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, i contenuti delle funzioni di tutela e di valorizzazione dei beni culturali in rapporto alla titolarità riconosciutane, rispettivamente, allo Stato ed alle Regioni.

Tutela come attività diretta principalmente ad impedire che i beni possano degradarsi nella loro struttura fisica e, quindi, nella loro qualità culturale: ai suoi fini esigenza e momento pregiudiziale è la conoscenza.

Valorizzazione diretta soprattutto alla fruizione dei beni culturali, cui attengono anche il miglioramento dello stato di conservazione e i modi della stessa.

Ne deriva l'inscindibile nesso che lega le attività di restauro alla funzione di *tutela.* Ad esso consegue che l'individuazione dei requisiti di formazione e professionali dei restauratori risulta adempimento strumentale per garantire che le attività di restauro siano affidate a persone di provata qualificazione, che possano assicurarne il corretto svolgimento. Esso resta quindi riservato allo Stato.

L'applicazione del criterio di riparto di competenze in ordine alle due funzioni, stabilito dalla Costituzione (art. 117, secondo comma lett. s, e terzo comma), offre la soluzione per il riconoscimento della legittimità costituzionale delle disposizioni che conferiscono al Ministero la disciplina delle convenzioni concessorie dei servizi aventi ad oggetto beni culturali di interesse nazionale, di cui sono riservate allo Stato la titolarità, la tutela e quindi la gestione.

2. Evoluzione del quadro.

2.1. Normativo.

L'opera di riordinamento normativo che è stata portata a compimento nel corso del 2003 è davvero ragguardevole sia per il numero dei provvedimenti giunti alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale – fornire dati quantitativi sarebbe riduttivo e farebbe concentrare l'attenzione su aspetti di marginale significatività – sia, e soprattutto, per l'ampiezza delle aree tematiche coinvolte. Ne è risultato infatti interessato pressoché l'intero spettro delle funzioni affidate all'Amministrazione per i beni e le attività culturali. Non è evidentemente possibile presentarne una completa rassegna. Vengono qui ricordati i provvedimenti di più notevole rilievo insieme alla segnalazione dei poli intorno ai quali si è sviluppata la complessiva azione del legislatore. Di alcuni altri testi normativi si dirà per attinenza di materia in altri paragrafi di questa relazione.

A ridosso dell'immediata emanazione dell'imponente mole di norme sarebbe azzardato avanzare valutazioni tecniche sulla loro qualità e sulla validità delle soluzioni escogitate: giudizi di tal fatta abbisognano di un lasso di tempo di sufficiente ampiezza perché le discipline adottate possano, nella applicazione concreta, confrontarsi con la realtà. Fin da questo momento si può

[1] Corte costituzionale – sentenze n. 9 e n. 26, rispettivamente, del 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004 e del 19 dicembre 2003 – 20 gennaio 2004.

solo formulare il convinto auspicio, anche per il rispetto che si deve alle energie profuse e all'entità dell'opera, che sia concessa una pausa di riflessione, evitando l'impulso di riscrivere le norme a distanza di qualche mese, come troppe volte accaduto in questi ultimi anni. Queste pratiche sottraggono ai redattori ogni consapevolezza dei reali contenuti delle disposizioni ed insieme determinano, all'interno delle amministrazioni, incertezza e deresponsabilizzazione negli operatori.

I principali poli che raccolgono il riordinamento normativo realizzato sono: a) la disciplina del diritto di autore in coerenza con le direttive dell'UE; b) l'adattamento della normativa generale sui lavori pubblici alle specificità degli interventi sui beni culturali; c) la disciplina del sostegno pubblico all'industria cinematografica; d) la messa a punto di nuovi assetti organizzativi per alcuni enti ed istituti operanti nei campi della cultura, del cinema e dello sport; e) la riorganizzazione del Ministero nell'articolazione centrale e periferica; f) la riconsiderazione, alla luce dell'evoluzione costituzionale dell'ordinamento, del corpo normativo fondamentale concernente la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

La semplice enumerazione di questi poli, che non esaurisce i provvedimenti portati a compimento, fa percepire le dimensioni di quanto è stato fatto. Seguono notazioni sui contenuti accompagnate da alcune osservazioni.

2.1.1. a) Diritto di autore e diritti connessi nella società dell'informazione: d.lgs. 9 aprile 2003, n. 68.

Il decreto, che è emanato in attuazione della delega conferita dalla legge n. 39 del 2002 per il recepimento della direttiva dell'U.E. 2001/29/CE, innova la disciplina sul diritto d'autore (legge 22 aprile 1941, n. 633) introducendo misure di tutela degli autori, degli artisti interpreti e esecutori in relazione alle nuove tecnologie della comunicazione. In particolare, sono ridefiniti l'oggetto del diritto esclusivo di riproduzione, il diritto esclusivo di comunicazione al pubblico, il diritto di distribuzione, il regime della protezione giuridica contro l'elusione dei meccanismi tecnologici.

Ulteriori disposizioni, aventi le medesime finalità, sono state apportate dall'art. 1 del DL 22 marzo 2004, n. 72 convertito, con modificazioni, con la legge 21 maggio 2004, n. 128: esse risultano contrastate dagli utenti per un lamentato eccesso di vincoli apposti per l'utilizzazione delle suddette tecnologie.

b) Norme speciali sui lavori pubblici concernenti beni culturali: d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 30.

Il provvedimento è emanato in attuazione della delega concessa per il riassetto e la codificazione delle leggi concernenti i beni culturali e ambientali dall'art. 10, comma 1 lettera a), della legge n. 137 del 2002 ed, in particolare, dal comma 2 lettera d), che dispone per l'adeguamento della disciplina degli appalti di lavori pubblici sui beni culturali. Le disposizioni del decreto, che si pongono in rapporto di specialità rispetto alla disciplina quadro dettata per i lavori pubblici dalla legge n. 109 del 1994, in riconoscimento delle caratteristiche oggettive dei beni culturali, intervengono sui lavori realizzati mediante sponsorizzazioni; sugli appalti misti; sulla qualificazione degli esecutori, consentendone anche una più ampia elasticità nella scelta; sulle modalità di progettazione, prevedendo la redazione della scheda tecnica volta ad individuare le caratteristiche dei beni e la possibilità del ricorso a soggetti in possesso della qualifica di restauratore; sulle procedure per la scelta degli affidatari dei lavori, consentendo la trattativa privata fino all'importo di 500 mila euro; sui criteri di aggiudicazione, coniugando il prezzo più basso con l'offerta economicamente più vantaggiosa; sulle varianti.

Portata a compimento, mediante il decreto ministeriale previsto dall'art. 5, l'integrazione della normativa per la definizione dei requisiti di qualificazione degli esecutori e delle categorie di qualificazione in relazione alla specificità dei diversi settori, per la verifica del possesso dei requisiti e delle attestazioni di regolare esecuzione dei lavori, è necessario che

l'Amministrazione valuti, dopo un congruo periodo di sperimentazione, gli effetti dell'applicazione della disciplina adottata.

Sin d'ora si richiama l'attenzione sull'opportunità di tenere sotto osservazione la consistenza tecnica ed amministrativa delle singole stazioni appaltanti. Non è infatti arbitrario ritenere che la preparazione amministrativa richiesta per districarsi tra una normativa di notevole complessità e il rispetto delle esigenze tecniche non sia dovunque adeguatamente presente nelle articolazioni periferiche dell'Amministrazione. Talché potrebbe rivelarsi utile misura organizzativa lo specifico ruolo assegnato alle direzioni regionali, di cui si dirà più avanti, dal regolamento di organizzazione dell'Amministrazione di imminente emanazione, nei confronti degli uffici operanti nella circoscrizione territoriale. D'altra parte, in prospettiva, il raggiungimento della piena operatività della ARCUS SpA (legge n. 291 del 2003 art. 2) ed il possibile incremento delle sponsorizzazioni potrebbero consentire il contenimento delle attività di carattere meramente amministrativo a carico dell'Amministrazione.

c) La nuova disciplina delle attività cinematografiche: d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28. Il decreto, in attuazione della delega concessa dall'art. 10, comma 1 lettera b), e comma 2 lettera e) della legge n. 137 del 2002, detta una completa regolamentazione delle attività cinematografiche in sostituzione delle numerose leggi finora vigenti. La normativa riconosce l'importanza dell'opera cinematografica nel contesto culturale ed economico ed interviene, con visione organica, su tutti gli aspetti riguardanti la produzione e la tutela. Viene precisato il ruolo del Ministero nell'azione di sostegno e nel governo della stessa ed istituito il Fondo per gli interventi finanziari a favore della produzione, della distribuzione, dell'esercizio e delle industrie tecniche, stabilendo anche le regole per la sua gestione.

Anche in questo caso la Corte auspica che, al termine del primo triennio di applicazione delle nuove disposizioni, l'Amministrazione si dia carico di valutare la validità delle soluzioni adottate ed a proporre eventuali correttivi. Le prime modifiche sono state disposte dall'art. 2 del DL n.72 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 2004: esse riguardano la disciplina del Fondo e del monitoraggio dell'impiego dei finanziamenti e le norme transitorie.

d) Nuovi assetti organizzativi sono stati definiti per la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari (legge 11 novembre 2003, n. 310); la Biennale di Venezia (d.lgs. 8 gennaio 2004, n.1); il CONI (d.lgs. 8 gennaio 2004, n.15); il Centro sperimentale di cinematografia (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.32); la Fondazione Istituto nazionale per il dramma antico (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33).

e) L'impegno di riordinamento normativo di più ampia portata è senza dubbio il Codice dei beni culturali e del paesaggio: d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Il Codice è stato emanato in attuazione della delega concessa dall'art. 10 della legge n. 137 del 2002 e, come affermato nella relazione illustrativa, reca una disciplina onnicomprensiva espressiva di una logica unitaria caratterizzata da tratti innovativi. Oggetto della normativa sono le due *species* di beni culturali: i beni culturali in senso stretto e i beni paesaggistici. Finalità prioritaria è delineare un assetto coerente con il quadro di distribuzione delle competenze, stabilito dal Titolo V della Parte II della Costituzione, per l'esercizio delle proprie attribuzioni da parte dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali in ordine alla tutela, alla valorizzazione ed alla gestione dei beni culturali.

2.1.2. Non è stata esercitata la delega prevista dall'art. 10, comma 1 lettere c), d), e) della legge n. 137 del 2002 per il rassetto delle disposizioni legislative in materia di teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo; sport; proprietà letteraria e diritto di autore.

2.1.3. Anche un altro provvedimento merita considerazione. Si tratta della legge 16 ottobre 2003, n. 291, che destina specifici finanziamenti per ciascuno dei 95 interventi singolarmente elencati nella tabella annessa (art. 1): essi riguardano beni ed attività culturali, lo sport, l'università e la ricerca. In tale contesto 12 milioni di euro per il 2003; 11,729 milioni di euro

per il 2004; 14,150 milioni di euro per il 2005 sono messi a disposizione direttamente del Ministero per 7 interventi.

In questa circostanza, la legge ha direttamente individuato le singole 95 destinazioni di spesa, tenute fuori delle ordinarie procedure di programmazione delle amministrazioni. La decisione incide sui programmi di attività e sulle scelte allocative delle risorse, esito di complessi procedimenti aperti alla partecipazione di numerosi soggetti pubblici e privati, mettendone in discussione la realizzabilità.

La stessa legge inoltre (art. 2) autorizza il Ministro a costituire una società per azioni, denominata "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – ARCUS SpA". L'oggetto sociale è individuato nella promozione e nel sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali nonché di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo. Per la costituzione del capitale è messa a disposizione dallo Stato una dotazione di 8 milioni di euro. Le azioni corrispondenti, sottoscritte dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono inalienabili.

Ulteriori apporti finanziari possono essere assicurati nel limite di 4,8 milioni di euro (60 per cento della quota statale) da soggetti pubblici e privati. La Società, che viene sottoposta al controllo della Corte secondo il modulo dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, opererà accendendo mutui a valere nell'ambito delle risorse da individuare ai sensi dell'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002.

Questa disposizione stabilisce che una quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per le infrastrutture sia destinata alla spesa per la tutela e gli interventi a favore dei beni e delle attività culturali. La formulazione della norma non consente di quantificare direttamente le risorse né prevede alcun elemento per individuare i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse stesse e non stabilisce un ordine di priorità degli interventi da effettuare. A tal fine è prevista l'emanazione di un regolamento su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti: il relativo procedimento è stato avviato; al momento si è in attesa che il Ministero dell'Economia e delle Finanze esprima il proprio parere.

Per consentire l'avvio delle attività della ARCUS s.p.a. nelle more dell'emanazione del regolamento, è intervenuto l'art. 3 del DL n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2004, stabilendo che la quantificazione delle risorse avvenga mediante individuazione, da effettuarsi con decreto interministeriale, dei limiti di impegno quindicennali autorizzati, per gli anni 2003 e 2004, dall'art. 13, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166 ("Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti"), rispettivamente, 160,4 e 109,4 milioni di euro. Tale individuazione costituisce la base per il calcolo della quota del 3 per cento prevista dall'art. 60 della legge n. 289 del 2002. I Ministri per i beni e le attività culturali e delle infrastrutture e dei trasporti approvano il programma degli interventi da finanziare con le suddette risorse; i criteri e le modalità per la realizzazione sono disciplinati da una convenzione da stipularsi tra i due Ministeri e la Società.

Per l'anno 2004 la ARCUS SpA potrà essere finanziata anche a carico delle risorse dell'*8 per mille* (DL n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2004, art. 2, comma 2).

Così ricostruito il complesso delle disposizioni riguardanti la ARCUS SpA, si espongono alcune osservazioni.

- Un primo aspetto attiene all'entità delle risorse di cui disporrà la Società: il comma 4 dell'art. 2 della legge n. 291 del 2003 stabiliva che esse dovessero essere determinate *nell'ambito di quelle da individuare ai sensi dell'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002,* quindi non nella totalità. Il combinato disposto dei commi 1, 2, 3 dell'art. 3 del DL n. 72 del

2004, sul punto non modificati dalla legge di conversione, sembra mettere a disposizione della Società *tutte le suddette risorse.*

- Occorre valutare, sotto il profilo giuridico, l'idoneità dello strumento *convenzione,* atto paritario, a disciplinare i criteri e le modalità di realizzazioni degli interventi, nei casi in cui questi oggetti sottendano l'esercizio delle potestà pubbliche di cui sono titolari le Amministrazioni.
- L'utilizzazione delle disponibilità afferenti ai limiti di impegno 2003 potrà avvenire, ad esercizio ormai concluso, per quelle che risultino non impegnate.[2]
- Altro problema è dato dalla corretta integrazione ed armonizzazione degli interventi realizzati dalla Società con quelli dell'Amministrazione. A ciò si aggiunge la necessità di porre a confronto le procedure amministrative consentite alla Società e quelle cui è tenuta l'Amministrazione nella realizzazione delle opere.

2.2. Organizzativo.

La riorganizzazione del Ministero a livello centrale e periferico.

Il nuovo assetto organizzativo dell'Amministrazione è stato definito dal d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, emanato dal Governo nell'esercizio della delega di cui all'art. 1 della legge n. 137 del 2002. Esso modifica incisivamente, sia a livello centrale che negli uffici presenti sul territorio, il modello scelto negli anni 1998 – 1999, rispettivamente, con i dd.lgs. n. 368 e 300. In luogo del segretariato generale e delle 8 direzioni generali si opta per una struttura più coesa, costituita da 4 dipartimenti, di cui tre chiamati a presidiare le aree funzionali specifiche del Ministero: a) beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici e storici; b) beni archivistici e librari; c) spettacolo e sport. Al quarto dipartimento vengono affidati compiti trasversali – ricerca ed innovazione – e strumentali – organizzazione. I dipartimenti saranno articolati in dieci direzioni generali; quattro dirigenti generali opereranno presso il Gabinetto e presso il Servizio di controllo interno.

Sul territorio, sono istituite le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici come uffici di livello dirigenziale generale nelle regioni a statuto ordinario e Friuli Venezia Giulia e Sardegna: esse costituiscono articolazioni del dipartimento di cui alla lettera a); a loro volta si articolano negli uffici dirigenziali operanti nella regione (soprintendenze). Le attività di tali uffici sono coordinate dal direttore regionale, cui compete anche il conferimento dei relativi incarichi dirigenziali, sentito il direttore generale competente per materia.

L'individuazione e l'ordinamento degli uffici sono stabiliti con regolamento. La spesa determinata dalle soluzioni organizzative descritte è compensata dalla riduzione dell'organico per un adeguato numero di posti di dirigenti di seconda fascia ma anche di dipendenti delle aree funzionali.

Questo modello organizzativo, intervenuto solo all'inizio del 2004 e non ancora operativo in mancanza del regolamento, non ha riguardato la gestione 2003, che è stata condotta dai centri di responsabilità previsti dall'assetto precedente.

Già nel biennio 2001 2002 al disegno organizzativo del livello periferico era stata apportata una specificazione funzionale mediante l'espansione del modello delle soprintendenze dotate di autonomia, che da qualche anno aveva avuto un precedente nella Soprintendenza archeologica per gli scavi di Pompei, concretatasi nella istituzione delle soprintendenze speciali per i poli museali veneziano, fiorentino, romano e napoletano. Analoga scelta si è fatta per la

---

[2] Il rendiconto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio 2003 espone i seguenti dati relativi alla competenza: prev. def. 300.250.000,00; pagamenti 949.994,59 ; economia 162.746.800,00; residui 136.553.205,41. Lo stato di previsione della spesa dello stesso Ministero per il 2004 reca uno stanziamento iniziale di competenza di 391.650.000,00. I dati si riferiscono al capitolo 7060 *Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche.*

Soprintendenza archeologica di Roma. Ai dirigenti di tali soprintendenze compete il trattamento economico di dirigente generale [3].

Nell'insieme sembra di cogliere che l'esercizio delle funzioni dell'amministrazione venga distribuito su due livelli: 1. centrale, di indirizzo politico-amministrativo; 2. periferico, con compiti di gestione operativa. Le prime sono affidate agli uffici di collaborazione del Ministro e ai dipartimenti, coadiuvati dalle direzioni generali; le seconde alle direzioni regionali, alle soprintendenze, agli archivi ed alle biblioteche.

Queste scelte comportano un rafforzamento del ruolo di coordinamento dei direttori regionali, che trova espressione nei poteri di direzione delle attività degli uffici compresi nella circoscrizione e di conferimento dei relativi incarichi dirigenziali. Ne dovrebbe risultare un'azione dell'amministrazione sul territorio più coerente e raccordata e meglio in grado di colloquiare con le Regioni e gli Enti Locali. L' evoluzione dell'assetto periferico dovrebbe assicurare agli uffici un efficace supporto amministrativo, in particolare nell'esecuzione dei lavori pubblici. Se queste sono le condivisibili finalità delle soluzioni organizzative adottate, ci si chiede perché vengano sottratti all'azione di coordinamento delle direzioni regionali gli archivi e le biblioteche, uffici di alto valore tecnico-scientifico ma quasi sempre di altrettanta gracilità amministrativa.

Va infine segnalata la confusione indotta dalla denominazione prescelta per il dipartimento beni culturali e paesaggistici e per le direzioni regionali, cui, rispettivamente, a livello centrale tra gli altri, si affiancano, il dipartimento per i beni archivistici e librari, e, in periferia, gli archivi e le biblioteche. Se ne ricaverebbe, errando, che i beni archivistici e librari costituiscano qualcosa di diverso dai beni culturali. Si vedano l'articolo 148 del d.lgs. n. 112 del 1998 e gli articoli 52 e 53 del d.lgs. n. 300 del 1999 ed altresì gli articoli 2 e 10 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Una riflessione più organica sarà possibile quando, con l'emanazione del regolamento, sarà stata completata la definizione dell'assetto dell'amministrazione in tutti i suoi rami a condizione che esso mantenga una stabilità per un congruo numero di anni consentendone una seria sperimentazione. Al momento, dopo l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri, intervenuta nella riunione del 21 maggio 2004, è in corso, presso il competente Ufficio della Corte, il procedimento di controllo di legittimità sul regolamento.

3. Profili programmatici ed indirizzi amministrativi generali.

3.1. Il DPEF 2003 – 2006 fornisce le seguenti indicazioni programmatiche.

La spesa inerente il comparto beni e attività culturali deve essere ridefinita sotto i profili qualitativo e quantitativo: a) da spesa corrente a spesa prevalentemente di investimento; b) registrare un progressivo consistente adeguamento, rispettando il vincolo della destinazione al Mezzogiorno di almeno il 30 per cento delle risorse in conto capitale.

L'azione amministrativa procederà secondo quattro assi:

- costituzione di fondazioni e società, cui partecipi il Ministero, quali strumenti per favorire il reperimento di risorse private; affidamento in concessione ai privati della gestione di servizi;
- riconsiderazione delle forme organizzative, delle procedure e dei meccanismi delle incentivazioni;
- miglioramento del raccordo nell'azione di governo tra Stato, Regioni, Enti Locali;
- nuove forme di connessione tra le politiche culturali e dello sport e le altre politiche pubbliche (trasporti, turismo, attività produttive, ambiente).

[3] Le suddette soprintendenze speciali erano state istituite con decreti 11 dicembre 2001 e 31 gennaio 2002. Con il DPR 29 maggio 2003, n. 240, è stato emanato il regolamento per il funzionamento amministrativo contabile e la disciplina del servizio di cassa. I collegi dei revisori dei conti sono stati nominati con decreti in data 19 dicembre 2003. E' in corso l'attivazione del servizio di tesoreria e di cassa e la predisposizione del bilancio di previsione.

3.2. Con delibera 2 agosto 2002, n. 68 (G.U. n. 243 del 2002) il CIPE, nel riconoscere la compatibilità del programma dei lavori pubblici presentato dal MBAC per il triennio 2002 – 2004, ha raccomandato di favorire il coinvolgimento di capitali privati anche mediante la promozione di attività collaterali e di adottare programmi che evitino gli interventi "puntiformi", privilegiando l'articolazione su aree individuate anche attraverso percorsi a tema, in modo di conferire ai beni culturali la funzione di volano per la crescita economica dell'indotto.

3.3. La nota preliminare allo stato di previsione della spesa 2003, anticipando i decreti delegati previsti dalla legge 6 luglio 2002, n. 137, delinea le conseguenze funzionali ed organizzative che ne deriveranno e mette in risalto i problemi connessi alla attuazione delle norme recate dal Titolo V della Parte Seconda della Costituzione riguardanti le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali. Gli obiettivi di carattere generale da perseguire sono così individuati:

- ampliamento della cooperazione con soggetti pubblici e privati per l'attuazione di programmi quadro; ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con interscambio tra i diversi settori operativi ai fini della contrazione delle spese; attuazione di una programmazione funzionale e di una gestione produttiva di tutte le risorse amministrate anche al fine di perseguire risultati soddisfacenti in termini di entrate;
- realizzazione del piano di catalogazione dei beni culturali anche mediante l'uso di tecnologie avanzate;
- puntuale e completa attuazione del programma delle manifestazioni di elevato contenuto culturale che producono una azione integrata sul territorio;
- sviluppo delle iniziative volte a qualificare l'architettura e l'urbanistica contemporanea;
- ottimizzazione delle condizioni di accesso, di fruizione e di conoscenza dei beni culturali ed ambientali, anche tramite il potenziamento dei programmi di formazione ed aggiornamento del personale e delle attività svolte in partnerariato con la scuola; dotazione di idonei sistemi informatici e dei relativi programmi di gestione in ausilio all'attività amministrativa ed alla promozione del patrimonio culturale.

Questi obiettivi sono accompagnati dalla formulazione di indicatori per misurarne il raggiungimento e di obiettivi specifici per ciascun centro di responsabilità.

I contenuti della nota preliminare trovano seguito e riscontro nei decreti ministeriali del 3 e 7 gennaio 2003, che, rispettivamente, assegnano le risorse ai centri di responsabilità e affidano la gestione unificata delle spese a carattere strumentale, e nella direttiva generale del Ministro sull'azione amministrativa e sulla gestione emanata il 18 febbraio 2003.

Alla Corte non compete la valutazione degli indirizzi amministrativi né delle indicazioni programmatiche fornite dal Ministro ai dirigenti. Solo si osserva che i due documenti – nota preliminare e direttiva –, molto strutturati ed analitici, recano prescrizioni di grande interesse circa la quantità e qualità dei servizi da rendere, che, anche in considerazione del carattere di atti che non esauriscono la loro valenza all'interno dell'amministrazione, richiedono di far conoscere, in occasione dell'esame del rendiconto, atto conclusivo della gestione cui essi forniscono le linee guida, gli esiti raggiunti nella applicazione delle stesse. Ciò dovrebbe avvenire al momento della presentazione del rendiconto, consentendo di disporre di un documento ricognitivo della gestione conclusasi, proveniente dalla stessa Amministrazione, di pari autorevolezza ed ufficialità di quelli recanti gli indirizzi amministrativi.

Per una documentata e critica valutazione del sistema di indicatori adottato nei due documenti si veda la delibera della Corte – Sezione centrale del controllo di gestione collegio II – n. 2/2003/G del 19 dicembre 2002.

4. Dati finanziari e contabili della gestione 2003.

4.1. Il quadro complessivo.

La struttura dello stato di previsione della spesa del 2003 ovviamente riflette il disegno organizzativo, come si è detto, in via di superamento; ma essa trova conferma ancora nel 2004, poiché il nuovo assetto sarà operativo solo dopo l'entrata in vigore del regolamento descritto nel paragrafo 2.2, che potrà avvenire nel corso del secondo semestre 2004

Tabella 1

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - TRIENNIO 2001/2003

(milioni di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP. (a)	PREV. DEF. COMP. (b)	*variaz. % b/a*	MASSA SPENDIB. (c)	PREV. DEF. CASSA (d)	*% d/c*	PAGATO TOTALE (e)	*% e/c*	RESIDUI "F" TOTALI (f)	*% f/c*	RESIDUI TOTALI (g)	*% g/c*	ECONOMIE TOTALI (h) MSP	*% h/c*
2001	2.244,0	2.707,8	20,7	4.490,1	2.647,9	*59,0*	2.344,7	*88,6*	158,6	*3,5*	1.876,8	*41,8*	40	*0,9*
2002	2.114,5	2.479,0	17,2	4.367,1	2.765,1	*63,3*	1.985,9	*71,8*	208,8	*4,8*	2.291,2	*52,5*	192	*4,4*
variaz. % 2002/2001	-5,8	-8,4		-2,7	4,4		-15,3		31,7		22,1		375,6	
2003	2.116,2	2.583,5	22,1	4.902,8	2.863,1	*58,4*	2.284,9	*79,8*	245,7	*5,0*	2.651,8	*54,1*	+34	
variaz. % 2003/2002	0,1	4,2		12,3	3,5		15,1		17,7		15,7			

La Tabella 1 espone i principali esiti contabili, espressivi dell'impiego delle risorse destinate durante la gestione 2003 ai servizi affidati al MBAC (Ministero per i beni ambientali e culturali) che, nella quasi totalità (oltre il 96 per cento), si concentrano nell'area della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: essi sono posti a confronto con i dati dei due anni precedenti. Il confronto appare corretto poiché il complesso delle competenze attribuite all'Amministrazione risulta stabilizzato.

Lo stanziamento definitivo di competenza, che ammonta a 2.584 milioni di euro, segna un incremento di 105 milioni rispetto al 2002 (2.479, + 4 per cento circa). Il confronto con l'anno ancora precedente – 2001: 2.708 milioni - rivela che anche a valori correnti le risorse messe a disposizione del Ministero nel 2003 sono restate inferiori di oltre il 4 per cento (- 124 milioni).

2.584 milioni comprendono 1.682 milioni di spese correnti (65 per cento) e 888 milioni di spese in conto capitale (34 per cento), cui si aggiungono 14 milioni per rimborso di passività finanziarie (titolo III). Nel 2002 l'indice delle spese correnti era stato il 68 per cento, il 31 per cento quello della spesa in conto capitale: l'evoluzione positiva degli indici attesta l'avvio a realizzazione della corrispondente indicazione formulata dal DPEF 2003 – 2006.

Rispetto alla previsioni iniziali, 2.116 milioni, la dotazione è aumentata del 22 per cento per 468 milioni circa; l'indice rispetto a quanto avvenuto nel 2002 si è elevato di 5 punti. Infatti, nel 2002 le previsioni definitive – 2.479 milioni – avevano segnato un incremento di 364 milioni: + 17 per cento circa.

L'incremento di 468 milioni, tra previsioni iniziali e definitive, è dovuto alle assegnazioni relative alla quota dell'*8 per mille* dell'IRPEF, ai proventi del gioco del lotto, agli introiti dei servizi aggiuntivi nei musei e dei biglietti di ingresso, alla reiscrizione di residui perenti, ai finanziamenti disposti da leggi ed all'assestamento del bilancio. Per un informazione di maggior dettaglio si rinvia al paragrafo 5.

Gli impegni di competenza hanno raggiunto 2.752 milioni; 1.565 milioni sono stati i pagamenti e 948 milioni i residui propri; 239 milioni i residui di stanziamento: da ciò sono conseguiti 169 milioni di maggiori spese.

Il volume dei residui provenienti dagli anni precedenti è stato pari a 2.319 milioni, dei quali 720 milioni sono stati pagati; 1.465 milioni permangono come residui, di cui 7 milioni

residui di stanziamento; 135 milioni hanno costituito economie, dovute per il 98 per cento alla perenzione amministrativa . Nella gestione dei residui si sono verificate eccedenze di spesa per 13 milioni (saldo algebrico con le economie), pertinenti al centro di responsabilità *Beni archeologici.*

Va osservato che alla consistenza iniziale dei residui, corrispondente all'entità dei residui finali dell'esercizio 2002 – 2.291 milioni – si sono aggiunti nella gestione 2003 28 milioni di ulteriori residui.

La massa spendibile si è elevata fino a 4.903 milioni, effettivamente erogabile entro il limite di 2.863 milioni, determinato dalle autorizzazioni di cassa, pari a circa il 58 per cento, limite inferiore di circa 30 punti rispetto al valore medio riferito al complesso delle amministrazioni dello Stato, 87,6 per cento. Nel 2002 e nel 2001 l'indice aveva segnato, rispettivamente, circa il 63 per cento ed il 59 per cento. Come detto nella relazione dell'anno precedente, quanto verificatosi nel 2002 è stato effetto del DL n. 194 del 2002, convertito con modificazioni nella legge n. 246 del 2002, c.d. decreto "taglia spese".

Le autorizzazioni sono state utilizzate per circa l'80 per cento mediante pagamenti totali pari a 2.285 milioni, ne risulta rispetto al 2002 un miglioramento di ben 8 punti.

I residui totali finali hanno raggiunto 2.652 milioni, restando non erogato circa il 54 per cento della massa spendibile. Di essi, circa il 45 per cento - 1.187 milioni – si riferisce alla competenza ed il 55 per cento - 1.465 milioni - al conto dei residui.

Attenzione va dedicata al volume di eccedenze prodottosi nella gestione di competenza.

L'esame del rendiconto consente di determinarle nell'importo di 195 milioni, così distribuite per centri di responsabilità: 2 milioni circa ciascuno per *Beni librari ed istituti culturali* e *Archivi;* 191 milioni per *Beni archeologici.* I capitoli interessati sono quelli riguardanti gli oneri sociali a carico dell'Amministrazione sulle retribuzioni ai dipendenti (1869, 2212, 2463); l'IRAP (1870, 2213, 2464); il fitto di locali (1971, 2281); gli stipendi e gli altri assegni fissi al personale (2215).

Sui residui si sono verificate maggiori spese, per circa 15 milioni, riferite al centro di responsabilità *Beni archeologici,* in conseguenza di più elevate necessità relative agli oneri sociali, all'IRAP, alle retribuzioni ed al fitto per i locali.

L'Ufficio Centrale del Bilancio, invitato dalla Corte a chiarire le cause di ordine normativo, procedimentali ed organizzative, genetiche di tali evenienze, rileva che le eccedenze si verificano sui capitoli gestiti, mediante ruoli di spesa fissa, in periferia dalle Direzioni Provinciali dei Servizi Vari, in relazione ai quali la Corte esercita il controllo in via successiva sulle contabilità mensili inviate, con i titoli estinti, dalle Tesorerie Provinciali dello Stato. Tali contabilità vengono segnalate all'UCB solo ad esercizio finanziario concluso con la conseguenza che i *superi dei pagamenti* non consentono di adeguare tempestivamente in corso di esercizio gli stanziamenti dei capitoli.

L'eccedenza relativa alle retribuzioni fisse, verificatasi per il centro di responsabilità *Beni archeologici,* è dovuta alla tuttora non avvenuta registrazione, da parte delle Direzioni Provinciali dei Servizi Vari del Tesoro, della articolazione in distinti rami dell'amministrazione per i beni e le attività culturali, disposta dal d.lgs. n. 368 del 1998. Con la conseguenza che al capitolo 2215 sono imputate spese che nella realtà sono riferite anche a personale appartenente agli altri rami dell'amministrazione.

Preso atto della ricostruzione operata dall'UCB, si osserva:

- le previsioni di spesa risultano sottostimate;
- le eccedenze prodottesi nella gestione dei residui, insieme alle variazioni pure verificatesi nella consistenza iniziale degli stessi, incidono sulle risultanze del rendiconto del precedente anno finanziario;
- le tecnologie di gestione informatica del bilancio sono in grado di evitare il ripetersi di quanto descritto dall'UCB; occorre utilizzarle al meglio delle loro potenzialità.

Accanto a ciò, il rendiconto evidenzia ulteriori eccedenze, pari a circa 2 milioni per la competenza e a 649 mila euro per i residui, che non trovano espressione nella differenza tra le previsioni definitive e gli impegni. Esse si sarebbero verificate, per la competenza, sui capitoli 1860 – retribuzioni – (*Beni librari*); 2450 – retribuzioni – (*Archivi*) e, per i residui, sul capitolo 2531 – fitto locali – (*Archivi*). Nei tre casi l'entità delle previsioni definitive supera quella degli impegni.

Per quanto verificatosi sul conto della competenza la documentazione contabile fornita dall'UCB non chiarisce perché, a fronte della esistente capienza dei capitoli, vengano collocati tra le economie importi che non hanno consentito di disporre il pagamento delle somme iscritte come eccedenze. L'eccedenza sul conto dei residui sarebbe dovuta alla impossibilità di utilizzare per il pagamento somme derivanti dal prodursi dell'effetto della perenzione.

Ad avviso della Corte le evenienze descritte, che non trovano diretta espressione nelle risultanze contabili del rendiconto, devono necessariamente essere ad esse ricondotte, evitando le incoerenze delle diverse procedure amministrative.

4.2. Il riparto delle risorse tra le funzioni obiettivo e i Centri di Responsabilità.

4.2.1. Il volume di risorse assegnate nel 2003 al Ministero, come stanziamenti definitivi di competenza, costituisce lo 0,55 per cento della spesa finale dello Stato e lo 0,35 di quella complessiva, destinate per il 96,1 per cento alla funzione obiettivo "attività ricreative, culturali e religiose", cui si aggiungono le funzioni servizi generali delle P.A. (0,04 per cento), protezione dell'ambiente (3,8 per cento), protezione sociale (0,003 per cento). Per questo aspetto la situazione 2003 non si discosta da quella dello scorso anno.

Tabella 2

(milioni di euro)

	Stanziamenti definitivi di competenza	% sul totale	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Residui totali finali	Economie MSP
1.6.1. Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	955	0,04	1	1	1	0	0
5.4.1 + 5.5.1 Protezione dell'ambiente *	100	3,87	204	112	38	154	11
8.1.1 + 8.2.1 + 8.3.1 + 8.5.1 + 8.6.1 Attività culturali *	2.483	96,091	4.698	2.750	2.246	2.498	-45
10.7.1 Esclusione sociale non altrimenti classificabile	75	0	0	0	0	0	0
Totale amministrazione	**2.584**	**100**	**4.903**	**2.863**	**2.285**	**2.652**	**-34**

5.4.1. Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici, 5.5.1. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente, 8.1.1. Attività ricreative, 8.2.1. Attività culturali, 8.3.1. Servizi radiotelevisivi e di editoria, 8.5.1. Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto, 8.6.1. Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili

L'analisi delle funzioni obiettivo spinta fino al quarto livello, anche quest'anno, non fornisce informazioni significative. Nelle precedenti relazioni per effettuare l'analisi veniva utilizzata la classificazione elaborata, d'intesa con le Amministrazioni, dalla Corte dei Conti che, facendo riferimento alla gestione trasversale delle competenze, consentiva una attendibile valutazione circa la pertinenza delle destinazioni delle risorse alle diverse missioni assegnate al Ministero, atteso che gli interventi dell'Amministrazione erano inclusi in categorie omogenee.

Dalla relazione 2002, si è avuta a disposizione solo la classificazione per funzioni di quarto livello utilizzata dalla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del bilancio di previsione, che fa riferimento quasi esclusivamente alle funzioni dei centri di responsabilità. A causa della mancanza di una nota metodologica, non sono noti i criteri seguiti dalla RGS per

l'inclusione delle diverse funzioni obiettivo nei quarti livelli. In effetti, le funzioni obiettivo elaborate dalla RGS non sono costruite con riguardo alle missioni istituzionali del Ministero, non essendo descrittive dell'attività realizzata. Si veda, ad esempio, la circostanza che le spese di funzionamento sono aggregate tutte in una singola voce, mentre dovrebbero essere ripartite tra le diverse missioni. Pertanto anche per l'assenza delle serie storiche, non appare possibile effettuare il raffronto dei dati finanziari con quelli relativi agli esercizi precedenti.

Per consentire la verifica di quanto si è detto si è costruita la Tabella 3.

Tabella 3

(milioni di euro)

FO	Denominazione	Stanziamenti definitivi	% su tot. Amm.	Pagamenti totali	% su tot. Amm.
8.1.1	**Attività ricreative**	**162,4**	***6,3***	**96,0**	***4,2***
8.1.1.2	attività ricreative	158,9	***6,1***	93,8	***4,1***
8.1.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	3,6	***0,1***	2,2	***0,1***
8.2.1	**Attività culturali**	**2.175,3**	***84,2***	**2.003,1**	***87,7***
8.2.1.1	beni librari	159,1	***6,2***	136,9	***6,0***
8.2.1.2	beni architettonici e monumentali	265,4	***10,3***	248,8	***10,9***
8.2.1.3	beni archeologici	367,8	***14,2***	566,8	***24,8***
8.2.1.4	beni artistici e storici	182,7	***7,1***	95,9	***4,2***
8.2.1.5	beni archivistici	194,8	***7,5***	170,8	***7,5***
8.2.1.6	vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	3,2	***0,1***	4,5	***0,2***
8.2.1.7	sostegno e vigilanza ad attività culturali	61,5	***2,4***	56,1	***2,5***
8.2.1.9	settore dello spettacolo	629,4	***24,4***	558,2	***24,4***
8.2.1.0	beni demoetnoantropologici	4,6	***0,2***	4,3	***0,2***
8.2.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	306,7	***11,9***	160,8	***7,0***
8.3.1	**Servizi radiotelevisivi e di editoria**	**38,7**	***1,5***	**28,5**	***1,2***
8.3.1.1	trasmissioni radiofoniche e televisive	8,6	***0,3***	4,1	***0,2***
8.3.1.2	editoria	17,0	***0,7***	14,6	***0,6***
8.3.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	13,1	***0,5***	9,9	***0,4***
8.5.1	**Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto**	**96,2**	***3,7***	**109,7**	***4,8***
8.5.1.51	ricerca per i beni librari	14,6	***0,6***	13,3	***0,6***
8.5.1.52	ricerca per i beni architettonici e monumentali	2,6	***0***	1,8	***0***
8.5.1.53	ricerca per i beni archeologici	37,4	***1,4***	59,8	***2,6***
8.5.1.54	ricerca per i beni artistici e storici	1,5	***0,1***	1,0	***0,0***
8.5.1.55	ricerca per i beni archivistici	26,4	***1,0***	23,0	***1,0***
8.5.1.57	ricerca per i beni demoetnoantropologici	1,0	***0,0***	0,6	***0,0***
8.5.1.58	ricerca per il settore dello spettacolo	1,7	***0,1***	0,6	***0,0***
8.5.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	11,0	***0,4***	9,6	***0,4***
8.6.1	**Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili**	**10,3**	***0,4***	**8,9**	***0,4***
8.6.1.91	supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	4,7	***0,2***	4,1	***0,2***
8.6.1.92	indirizzo politico	5,7	***0,2***	4,8	***0,2***
Totale FO di III livello		**2.482,9**	***96,1***	**2.246,3**	***98,3***
Totale amministrazione		**2.583,5**	***100,0***	**2.284,9**	***100,0***

4.2.2. Lo stato di previsione della spesa del MBAC ed il rendiconto – articolati per centri di responsabilità e per unità previsionali di base (UPB) – presentano n. 37 unità di voto e n. 553 capitoli. I centri di responsabilità, in rapporto all'entità delle risorse di competenza assegnate,

sono così graduati: 1. Spettacolo dal vivo – 20,4 per cento - ; 2. Beni architettonici e paesaggio – 17,0 per cento - ; 3. Beni archeologici – 15,7 per cento - ; 4. Patrimonio storico-artistico e dem. – 11,7 per cento - ; 5. Beni librari e istituti cult. – 10,7 per cento - ; 6. Segretariato generale – 10,5 per cento - ; 7. Beni archivistici – 8,5 per cento - ; 8. Cinema – 4,1 per cento - ; 9. Architettura ed arte contemporanea – 0,8 per cento - ; 10. Gabinetto – 0,6 per cento -. La seguente tabella espone secondo i parametri contabili essenziali gli esiti della gestione dei centri di responsabilità.

Tabella 4

Stanziamenti definitivi di competenza

(milioni di euro)

CDR	2002	*% su tot.*	2003	*% su tot.*	*% 2003 2002*	Pagamenti	Residui finali	Economie - MSP
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	16	*0,6*	17	*0,6*	*6,5*	13	4	0,3
Segretariato generale	419	*16,9*	271	*10,5*	*-35,4*	49	215	6
Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali	213	*8,6*	277	*10,7*	*30,0*	194	84	+0,4
Direzione generale per i beni archeologici	369	*14,9*	405	*15,7*	*9,7*	501	95	+191
Direzione generale per gli archivi	199	*8,0*	220	*8,5*	*10,7*	149	71	+0,1
Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio	421	*17,0*	440	*17,0*	*4,4*	101	334	5
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	500	*20,2*	526	*20,4*	*5,1*	412	113	0,9
Direzione generale per il cinema	67	*2,7*	105	*4,1*	*56,4*	86	20	0,1
Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico	253	*10,2*	301	*11,7*	*19,1*	48	244	10
Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee	21	*0,8*	22	*0,8*	*2,8*	14	8	0,1
Totale	**2.479**	*100,0*	**2.584**	*100,0*	*4,2*	**1.565**	**1.187**	**+169**

4.3. Le contabilità speciali.

Nelle relazioni ai rendiconti degli anni precedenti si è sempre dato conto degli esiti di questo peculiare strumento di gestione dei flussi finanziari, di cui si avvalgono tutti i rami dell'amministrazione ad eccezione del settore dello spettacolo, illustrandone le caratteristiche, le norme che lo disciplinano e le problematiche cui dà luogo, in particolare per lo smaltimento delle disponibilità. Si può evitare di ripetere cose già dette rinviando alla ricostruzione esposta nella relazione al rendiconto per l'esercizio 2000. In questa occasione, si presentano i dati aggiornati relativi agli anni 2002 e 2003, esposti in tabelle di sintesi, che rielaborano, per fini di migliore significatività, le informazioni fornite dall'Amministrazione.

Tabella 5

Contabilità speciali gestioni 2002/2003

(milioni di euro)

Dati finanziari e contabili	*Centri di responsabilità*															*TOTALI*				
	beni aaas					biblioteche					archivi									
	2002	*%su disp. tot.*	2003	*%su disp. tot.*	*% scostam ento 2003 2002*	2002	*%su disp. tot.*	2003	*%su disp. tot.*	*% scostam ento 2003 2002*	2002	*%su disp. tot.*	2003	*%su disp. tot.*	*% scostam ento 2003 2002*	*2002 totale riga*	*%su disp. tot.*	*2003 totale riga*	*%su disp. tot.*	*% scostam ento 2003 2002*
Debito trasportato al 1° gennaio *	867	*76*	662	*58*	*-23,6*	74	*56*	70	*56*	*-5,4*	69	*58*	59	*50*	*-14,5*	1.010	*73*	791	*57*	*-21,7*
Assegnazioni	275	*24*	481	*42*	*74,9*	57	*44*	55	*44*	*-3,5*	49	*42*	60	*50*	*22,4*	381	*27*	596	*43*	*56,4*
Disponibilità totali	**1.142**		**1.143**		**0,1**	**131**		**125**		**-4,6**	**118**		**119**		**0,8**	**1.391**		**1.387**		**-0,3**
Uscite *	481	*42*	518	*45*	*7,7*	60	*46*	62	*50*	*3,3*	59	*50*	52	*44*	*-11,9*	600	*43*	632	*46*	*5,3*
Resto disponibile al 31 dicembre *	662	*58*	612	*54*	*-7,6*	70	*53*	62	*50*	*-11,4*	59	*50*	67	*56*	*13,6*	791	*57*	741	*53*	*-6,3*
Stanziamenti definitivi comp. Cdr	**1.043**		**1.146**		**9,9**	**213**		**277**		**30**	**199**		**220**		**10,6**	**1.455**		**1.643**		**13**
%Assegnazioni/Stanziamenti	*26*		*42*			*27*		*20*			*25*		*27*			*26*		*36*		
Stanziamenti totali Ministero																*2.479*		*2.584*		
%Stanziamenti/ Stanz. Tot. Min.	*42,1*		*44,3*			*8,6*		*10,7*			*8,0*		*8,5*			*58,7*		*63,6*		
%Assegnazioni / Stanz. Tot. Min.	*11,1*		*18,6*			*2,3*		*2,1*			*2,0*		*2,3*			*15,4*		*23,1*		

** al netto dei titoli inestinti*

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Amministrazione

Tabella 6

Le gestioni di competenza e di cassa del Ministero a raffronto con quelle delle CS negli anni 2002 - 2003

(milioni di euro)

anni	Ministero				contabilità speciali	
	competenza		cassa			
	2002	**2003**	**2002**	**2003**	**2002**	**2003**
Dotazioni	2.479	2.584	2.765	2.863	1.391	1.387
Pagamenti	1.485	1.565	1.986	2.285	600	632
%su dotazioni	*59,9*	*60,6*	*71,8*	*79,8*	*43,1*	*45,6*
Residui	1.041	1.187	-	-	791	741
%su dotazioni	*42,0*	*45,9*			*56,9*	*53,4*

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Amministrazione

L'aspetto essenziale, sul quale si concentra l'attenzione, è il confronto tra i flussi di cassa propri della gestione del Ministero e quelli delle contabilità speciali, di cui sono titolari i direttori degli uffici periferici (soprintendenze, biblioteche, archivi), alimentate dagli accreditamenti disposti a loro favore dall'amministrazione centrale. Infatti, un buon volume di pagamenti raggiunto da quest'ultima non deve indurre a considerare che gli interventi di spesa programmati siano stati portati a compimento, ove il trasferimento dei fondi abbia solo costituito la provvista finanziaria delle contabilità speciali (CS). Successivamente l'avvio del procedimento per l'esecuzione delle opere da parte del direttore dell'ufficio periferico potrà determinare l'obbligo giuridico di pagare a favore del terzo che abbia eseguito regolarmente la prestazione convenuta. Ciò consentono di cogliere le due precedenti tabelle: la prima esponendo la sintesi delle gestioni delle CS, pertinenti ai tre rami dei beni archeologici, architettonici, artistici e storici; delle biblioteche, degli archivi, mediante il raffronto di quanto avvenuto negli anni 2002 e 2003; la seconda confrontando, per gli stessi anni, le gestioni del Ministero e quelle delle contabilità. Si segnalano le informazioni più significative.

Le assegnazioni disposte sulla competenza 2003 a favore delle CS hanno rappresentato il 36 per cento degli stanziamenti dei pertinenti centri di responsabilità.

Le disponibilità totali sono state 1.387 milioni, costituite per il 57 per cento da fondi provenienti da anni precedenti e per il 43 per cento da nuove assegnazioni. Il 2003 si è concluso con pagamenti per 632 milioni e resti per 741 milioni: l'indice di effettiva erogazione della spesa è stato del 46 per cento, mentre è restato non erogato il 53 per cento (giacenze di cassa). Il 23 per cento degli stanziamenti totali del Ministero è gestito mediante CS.

La disponibilità totale di 1.387 milioni risulta attribuita per l'82 per cento al settore beni archeologici, architettonici, artistici e storici; per il 9 per cento alle biblioteche; per l'8,6 per cento agli archivi.

L'osservazione della consistenza dei flussi finanziari che hanno caratterizzato le gestioni 2002 e 2003 in ordine ai diversi parametri contabili rende evidente il governo delle risorse attuato nell'evolversi dei due anni e i condizionamenti che ne sono conseguiti per l'operare dell'amministrazione. In sintesi, appare notevole l'incremento delle uscite passato nel triennio dai 498 milioni del 2001 ai 600 del 2002 (+ 20,5 per cento), ai 632 del 2003 (+5 per cento sull'anno precedente).

L'abbattimento del debito trasportato (risorse provenienti dagli anni precedenti), nel passaggio 2003/2002, è del 21,7 per cento; le assegnazioni crescono di oltre il 56 per cento, circostanza da collegarsi al blocco delle erogazioni disposto nell'ultimo trimestre 2002: ne consegue che le disponibilità globali restano stazionarie (-0,3), mentre il contenimento del resto di fine esercizio raggiunge il 6,3 per cento.

Dalla seconda tabella si ricava che a fronte degli indici di erogazione della spesa pertinenti alle gestioni di competenza e di cassa del Ministero, rispettivamente, 60 per cento e 80 per cento circa, quello espresso dall'insieme delle CS ha raggiunto il 45,6 per cento nel 2003, segnando un miglioramento di 2,5 punti sul 2002. Il raffronto dei tre moduli gestionali si rileva significativo perché rende, mediante l'oggettività dei dati, l'effettivo livello raggiunto dall'amministrazione nella realizzazione degli interventi.

4.4. Il quadro delle entrate.

Il rendiconto delle entrate espone dieci capitoli relativi ai proventi prodotti da alcuni servizi resi dall'Amministrazione e ad introiti per liberalità. Per facilitarne la lettura i dati dell'anno 2003 sono stati riuniti nella seguente tabella e messi a confronto con quelli dei due anni precedenti.

Tabella 7

VERSAMENTI TOTALI

(migliaia di euro)

Capitolo	Denominazione	2001	% sul tot.	2002	% sul tot.	% 2002 2001	2003	% sul tot.	% 2003 2002
2584	**Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC**	**96.345**	***96,18***	**84.725**	***95,72***	*-12,06*	**77.376**	***94,86***	*-8,67*
art.1	*Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato*	58.931	***58,83***	59.218	***66,90***	*0,49*	59.051	***72,39***	*-0,28*
art.2	*Quota del 2% - maggiorata del 5% - dovuta da amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da regioni, province e comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2% della spesa totale prevista nel progetto*	0	***0,00***	0	***0,00***	*-20,00*	0	***0,00***	*-100,00*
art.3	*Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato*	10.372	***10,35***	11.655	***13,17***	*12,37*	9.991	***12,25***	*-14,28*
art.4	*Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti*	26.822	***26,78***	13.388	***15,13***	*-50,09*	8.203	***10,06***	*-38,73*
art.5	*Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commmissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497*	0	***0,00***	2	***0,00***	-	0	***0,00***	*-100,00*
art.6	*Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati , per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352*	8	***0,01***	27	***0,03***	*220,99*	5	***0,01***	*-81,15*
art.7	*Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle regioni marche e umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997*	211	***0,21***	430	***0,49***	*103,54*	106	***0,13***	*-75,40*
art.8	*Erogazioni liberali a favore delle amministrazioni statali per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo ai sensi dell'art.38 della legge 21.11.2000, n. 342*	0	***0,00***	5	***0,01***	-	20	***0,02***	*325,64*
3680	**Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC**	**3.763**	***3,76***	**3.606**	***4,07***	*-4,18*	**4.113**	***5,04***	*14,08*
altri capitoli *		**59**	***0,06***	**183**	***0,21***	*209,40*	**81**	***0,10***	*-55,42*
Totale		**100.167**	***100,00***	**88.514**	***100,00***	*-11,63*	**81.571**	***100,00***	*-7,84*

* Comprende i capitoli 2282, 2283, 2580, 2931, 3290, 3327, 3419, 3448, 3682, 3995

Le entrate, espresse in termini di versamenti effettivamente introitati al bilancio dello Stato, sono state circa 81,5 milioni di euro nel 2003; nel 2001 e nel 2002 erano state pari, rispettivamente a 100,1 e a 88,5 milioni: il calo è del 18,6 per cento.

Circa il 95 per cento dei versamenti - in valore assoluto, 77 milioni nel 2003 – si riferisce al capitolo 2584, che comprende otto articoli. La riduzione di entrata rispetto al 2001 è di circa il 20 per cento. Gli articoli che esprimono un maggior volume di versamenti sono il n. 1 – 72 per cento - che concerne gli introiti della vendita dei biglietti di ingresso ai siti culturali; il n. 3 – 12 per cento - che reca i proventi dei servizi aggiuntivi nei musei e siti archeologici; il n. 4 – 10 per cento - che espone le somme versate dai privati per scopi determinati. Sul totale delle entrate l'incidenza percentuale dei biglietti di ingresso e dei servizi aggiuntivi, nel contesto di complessiva riduzione, risulta in crescita dal 59 per cento al 72 per cento e dal 10 per cento al 12 per cento nel triennio. In valore assoluto, le entrate assicurate dai biglietti di ingresso appaiono stabilizzate intorno ai 59 milioni annuali.

Occorre però tener conto,come messo in evidenza nelle precedenti relazioni, che dal 1998 gli introiti dei biglietti di ingresso e dei servizi aggiuntivi dei siti archeologici di Pompei, a seguito dell'attribuzione dell'autonomia amministrativa alla Soprintendenza, sono acquisiti al bilancio della stessa e, quindi, non più a quello dello Stato. Ciò impone, ai fini di una corretta rilevazione, effettivamente corrispondente alla realtà, di aggiungere ai dati innanzi riportati, espressi dal rendiconto del Ministero, quelli, forniti dall'Amministrazione, relativi alle entrate della Soprintendenza di Pompei.

Negli anni 2002 e 2003, derivanti dai biglietti di ingresso, sono stati acquisiti, direttamente dalla Soprintendenza, circa 14,4 e 14,9 milioni di euro, corrispondenti al 92,83 per cento degli introiti dei biglietti. Come si vedrà nel paragrafo seguente, per i servizi aggiuntivi la stessa Soprintendenza nei due anni ha incassato circa 524 mila e 541 mila euro.

Ciò consente di ricostruire, con qualche approssimazione, ma con buona attendibilità, il quadro complessivo nazionale delle entrate, che nei due anni considerati hanno raggiunto, rispettivamente, circa 103,4 milioni e 97 milioni di euro: la riduzione di entrate è del 6 per cento.

Nel 2003 il totale delle entrate ha costituito il 3,7 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (indice di copertura): l'indice si rivela in calo rispetto al 4 per cento, espresso nel 2002.

Ancora in questa occasione, come già constatato negli anni precedenti, anche a seguito di specifiche indagini condotte dalla Corte (Sezione centrale del controllo – IV collegio – delibera n. 14 del 19 dicembre 2000), si rileva come l'Amministrazione non riesca a fornire una completa ed esauriente informazione. Ciò è conseguenza della dispersione delle attività tra i servizi amministrativi, quelli contabili e quelli di rilevazione statistica, che operano con rigida separatezza, evitando di comporre un quadro ragionato degli esiti gestionali. La situazione è negativa non solo per le evidenti lacune di informazione, ma soprattutto perché l'Amministrazione si mette nella condizione di non conoscere il ricavato dei servizi, i costi delle esazioni e quindi la convenienza economica e funzionale dell'affidamento a soggetti terzi. Viene in tal modo reso difficilmente perseguibile l'indirizzo programmatico dell'esternalizzazione dei servizi, posto dal DPEF 2003 – 2006 e confermato nella Direttiva generale per l'azione amministrativa. Occorre un sollecito intervento di razionalizzazione, che la nuova organizzazione ministeriale, in via di perfezionamento nel 2004, dovrebbe finalmente rendere possibile e che ormai risulta ancor più necessaria a seguito dell'estensione del modulo amministrativo sperimentato per i siti archeologici di Pompei ai poli museali di Venezia, Firenze, Roma, Napoli ed alla Soprintendenza archeologica di Roma.

Circa il volume di risorse, derivanti dalle entrate, riassegnate al Ministero si veda il paragrafo 5.3. Per i profili di ordine generale si vedano le risultanze delle due indagini curate

dalla Sezione Centrale del controllo di gestione n. 3/2002/G del 30 novembre 2001 e n. 4/2004/G del 28 novembre 2003.

5. Aspetti peculiari della provvista finanziaria.

Le risorse che il MBAC annualmente ha a disposizione sono costituite, oltre che dagli stanziamenti ordinari dello Stato, da dotazioni derivanti da specifici strumenti finanziari che concorrono ad alimentare lo stato di previsione della spesa. Se ne offre una rapida rassegna, evidenziandone alcuni aspetti peculiari.

5.1. 8 per mille.

Per la normativa che disciplina le modalità di calcolo, la ripartizione tra le diverse finalità (categorie di utilizzo), i criteri di assegnazione ai beneficiari della quota dell'8 per mille dell'IRPEF di competenza statale se ne veda la ricostruzione operata dai Servizi Studi del Senato e della Camera dei Deputati nei fascicoli, rispettivamente, n. 436 e n. 231 del settembre 2003. In questa sede ci si sofferma su alcuni aspetti essenziali tratti dalla normativa e dalle assegnazioni disposte negli ultimi tre anni.

Gli interventi da finanziare devono avere carattere straordinario e non essere quindi compresi nella programmazione; devono consentire il completamento dell'iniziativa o di una sua parte funzionale; l'attribuzione delle risorse a soggetti già beneficiari in anni precedenti deve essere espressamente motivata. I Ministeri competenti verificano e riferiscono sull'andamento e la conclusione degli interventi; la Presidenza del Consiglio dei Ministri eroga i fondi e riferisce annualmente al Parlamento. Il mancato avvio dei lavori determina la revoca del finanziamento.

Il DPCM 20 dicembre 2003 (s.o. G.U. n. 52 del 3 marzo 2004) ha così distribuito la dotazione 2003 di 101.458.442 euro tra le finalità:

	numero dei progetti	**finanziamento (in euro)**	**per cento sul totale**
Interventi straordinari per la fame nel mondo	10	2.555.993	2,5
Calamità naturali	46	26.943.904	26,6
Assistenza ai rifugiati	1	8.750.000	8,6
Conservazione dei beni culturali	146	63.208.545	62,3
Totale	***203***	***101.458.442***	***100,0***

La somma messa a disposizione del patrimonio culturale nazionale (62,3 per cento) vede presenti nelle assegnazioni 18 regioni; le regioni non considerate sono la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige. I finanziamenti risultano territorialmente distribuiti entro uno spettro che segna il 14,01 per cento (8.857.000 euro) per la Puglia (max), il 10,76 per cento (6.798.660 euro) per il Lazio e il 10,26 per cento (6.484.000 euro) per la Lombardia e lo 0,04 per cento (27.000 euro) per l'Umbria (minimo). I 146 progetti finanziati risultano destinatari di un'assegnazione media di 432.935 euro.

I fondi messi a diretta disposizione del Ministero sono stati pari a 7.368.000 euro, importo che costituisce l'11,6 per cento della categoria di utilizzo "beni culturali". Tale disponibilità, che è destinata per il 41,57 per cento (3.063.100 euro) al patrimonio statale e per il 58,43 per cento (4.304.900 euro) a quello non statale, è stata iscritta, solo in termini di competenza, nello stato di previsione MBAC con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze adottato il 30 dicembre 2003. Ovviamente, questa circostanza non ha consentito alcuna concreta attività di spesa entro l'esercizio 2003.

Nel 2002 il Ministero aveva potuto contare su 10.897.848 euro (15,6 per cento) a fronte di un volume complessivo di risorse destinate ai beni culturali di 69.728.015 euro. Le risorse complessivamente destinate alla categoria "beni culturali" avevano costituito il 70.3 per cento dell'intera dotazione di competenza statale: 99.229.249 euro (DPCM 20 novembre 2002 – s.o. G.U. n. 57 del 10 marzo 2003).

Nel 2001 al Ministero erano stati attribuiti solo 2.246.587 euro (8,9 per cento) rispetto a 25.346.521 euro assegnati alla categoria "beni culturali," che rappresentavano il 74,1 per cento della disponibilità dell'anno: 34.204.273 euro (DPCM 29 novembre 2001 – s.o. G.U. n. 52 del 2 marzo 2002).

Nel riparto dei fondi per l'anno 2003 l'intervento delle Commissioni parlamentari ha avuto significativa incisività. Infatti, in particolare per il patrimonio culturale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha accolto la raccomandazione di elevare il numero degli interventi da finanziare. In tal modo la proposta iniziale di ammettere al riparto 125 progetti con un'assegnazione media di 505.668 euro è stata convertita nella scelta, fatta propria dal DPCM 20 dicembre 2003, di considerare 146 interventi, il che ha comportato il contenimento del valore medio del sostegno finanziario a 432.935 euro e notevoli modifiche nella distribuzione percentuale delle risorse tra le regioni.

Nell'insieme del triennio 2001–2003 le disponibilità globali risultano fortemente condizionate da fattori esterni da collegare ad emergenze finanziarie: esse causano una accentuata variabilità nei valori assoluti delle assegnazioni. L'incidenza percentuale della finalità "conservazione dei beni culturali" tra le quattro categorie di utilizzo denuncia un calo di oltre undici punti. Il livello più elevato di risorse assegnate direttamente al MBAC è stato raggiunto, sia in valore assoluto sia in percentuale, nel 2002. La tabella 7 fornisce un sintetico riepilogo di quanto esposto.

Tabella 8

8 per mille IRPEF - quota di competenza statale
Anni 2001 - 2002 - 2003: evoluzione delle assegnazioni per la conservazione dei beni culturali

(in euro)

Anni	**Dotazione globale (a)**	**Conservazione Beni Culturali (b)**	*(b)/(a)*	**MBAC (c)**	*(c)/(b)*
2001	34.204.273	25.346.521	*74,1*	2.246.587	*8,9*
2002	99.229.249	69.728.015	*70,3*	10.897.848	*15,6*
scostamento su anno precedente	*190,1*	*175,1*		*385,1*	
2003	101.458.442	63.208.545	*62,3*	7.368.000	*11,7*
scostamento su anno precedente	*2,2*	*-9,3*		*-32,4*	

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati dell'Amministrazione

L'Amministrazione non ha fornito notizie sul monitoraggio degli interventi nè sulle relazioni predisposte.

5.2. Lotto.

Le norme – art. 3, comma 83, della legge n. 662 del 1996 e art. 24, comma 30, della legge n. 449 del 1997 – stabiliscono che sulla base degli utili prodotti dal gioco del Lotto, accertati nel rendiconto dell'esercizio immediatamente precedente, una quota non superiore a 300 miliardi di lire, oggi pari a 154.937 milioni di euro, venga assegnata al MBAC ; la metà di detta somma è

iscritta all'inizio di ciascun anno, a titolo di anticipazione, direttamente nello stato di previsione del Ministero con la legge di approvazione del bilancio.

Per l'anno 2003 la legge di bilancio ha disposto l'assegnazione della prima quota di 77.468.535 euro. Essa, per effetto delle norme che hanno istituito il fondo per gli investimenti nello stato di previsione della spesa di ciascun ministero, è confluita nel detto fondo, circostanza che ha comportato che l'amministrazione è stata in grado di avviare le procedure di spesa solo nel settembre (si veda il successivo punto 6.8). La seconda metà, richiesta dal Ministero nel settembre, è stata resa disponibile mediante decreto di variazioni, di competenza e cassa, adottato solo nel successivo dicembre, al termine dell'anno finanziario. Ciò, sotto il profilo della spesa, ha prodotto le medesime conseguenze segnalate per le risorse dell'*8 per mille*.

Si osservi come ormai il valore reale della dotazione, restato immutato negli anni, sia ben lontano da quello proprio dalla somma quantificata dal legislatore nel 1996. La legge 11 novembre 2003, n. 310, con l'art. 3, comma 2, ha compreso la realizzazione di attività culturali tra le possibili destinazioni di queste risorse. Il DL n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2004 – art. 2, comma 2 – ha ampliato, per il solo 2004, nel limite di 90 milioni di euro, lo spettro delle destinazioni, comprendendo i finanziamenti all'industria cinematografica, le esigenze, anche di funzionamento, del settore dello spettacolo e della ARCUS SpA. Il comma 3 *quinquies* dello stesso articolo attribuisce inoltre, per quattro anni dal 2004, alla Fondazione Petruzzelli di Bari un contributo non quantificato a valere sugli stessi fondi.

A fronte del progressivo ridursi del valore reale della complessiva assegnazione originaria, queste decisioni, la prima, permanentemente, la seconda per il 2004, incidono significativamente sulle disponibilità, sulle quali la salvaguardia dei beni culturali ha potuto fare affidamento a partire dal 1997: ad esempio, nel 2004 la riduzione raggiunge il 58 per cento, impedendo la realizzazione degli interventi avviati e di quelli programmati.

Ai fini di una documentata riflessione su questa fonte finanziaria è necessario che il Ministero dell'Economia e delle Finanze faccia conoscere l'andamento degli utili erariali rinvenienti dalle estrazioni settimanali del Lotto destinate ad alimentarla, anche per consentirne il riscontro con l'entità delle assegnazioni al MBAC.

5.3. Riassegnazioni in bilancio.

5.3.1. Ai sensi dell'articolo 100 del d.lgs. n. 490 del 1999 il MBAC ha richiesto nell'ottobre e nel novembre 2003 la riassegnazione degli introiti della vendita dei biglietti di ingresso nei musei ed altri siti culturali negli importi, rispettivamente, di 30.164.233 e di 7.114.126 euro.

Dai dati forniti dall'Amministrazione per gli anni 2002 e 2003 circa il numero dei visitatori e gli introiti acquisiti alle casse dello Stato si ricava che nel 2003 i visitatori sono aumentati solo dello 0,18 per cento; quelli paganti hanno rappresentato circa il 49 per cento, mentre nel 2002 avevano raggiunto circa il 51 per cento; gli introiti lordi rispetto al 2002 sono diminuiti dello 0,68 per cento. La seguente tabella rende un'informazione di maggior dettaglio, esponendo i dati del flusso dei visitatori registratosi negli anni 2002 e 2003 nei siti culturali esistenti in ciascuna regione. Non sono presenti le regioni Valle d'Aosta per l'inesistenza di istituti statali e la Sicilia, nella quale la gestione dei relativi istituti, in applicazione dello statuto speciale, è affidata all'amministrazione regionale.

Tabella 9

(migliaia di euro)

REGIONE	2002			2003 (Dati Provvisori all' 11/05/2004)					Confronti %2003/2002	
	Paganti	Non paganti	Totale Visitatori	Introiti Euro Lordo	Paganti	Non paganti	Totale Visitatori	Introiti Euro Lordo	Visitatori	Introiti
PIEMONTE	275.943	421.139	697.082	1.358	234.625	388.282	622.907	1.198	-10,64%	-11,77%
LOMBARDIA	833.795	541.786	1.375.581	4.238	726.107	478.159	1.204.266	3.744	-12,45%	-11,65%
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	488	488	0	-	402	402	0	-17,62%	-
VENETO	1.411.713	239.144	1.650.857	2.536	1.364.317	283.342	1.647.659	2.626	-0,19%	3,54%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	175.583	2.593.022	2.768.605	653	154.706	3.231.021	3.385.726	571	22,29%	-12,53%
LIGURIA	32.730	56.582	89.312	96	30.688	47.653	78.341	94	-12,28%	-2,10%
EMILIA ROMAGNA	394.702	624.236	1.018.938	1.065	413.301	640.631	1.053.932	1.062	3,43%	-0,23%
TOSCANA	4.155.893	1.524.500	5.680.393	20.910	3.765.775	1.552.569	5.318.344	20.576	-6,37%	-1,60%
UMBRIA	109.877	212.514	322.391	434	111.940	171.418	283.358	432	-12,11%	-0,31%
MARCHE	242.075	263.721	505.796	891	208.695	257.981	466.676	754	-7,73%	-15,41%
LAZIO	4.427.103	4.981.725	9.408.828	28.589	4.601.441	4.664.298	9.265.739	29.884	-1,52%	4,53%
ABRUZZO	57.745	142.394	200.139	175	57.580	143.844	201.424	172	0,64%	-1,69%
MOLISE	11.554	42.929	54.483	22	7.473	43.951	51.424	14	-5,61%	-36,90%
CAMPANIA	3.226.941	2.607.736	5.834.677	23.663	3.056.632	3.109.475	6.166.107	23.002	5,68%	-2,80%
PUGLIA	201.602	278.042	479.644	493	187.236	257.580	444.816	450	-7,26%	-8,65%
BASILICATA	38.760	203.317	242.077	89	40.662	216.554	257.216	93	6,25%	4,86%
CALABRIA	109.128	282.848	391.976	365	114.914	255.175	370.089	368	-5,58%	0,81%
SARDEGNA	114.561	205.608	320.169	258	92.803	185.172	277.975	213	-13,18%	-17,25%
Totali	**15.819.705**	**15.221.731**	**31.041.436**	**85.833**	**15.168.894**	**15.927.507**	**31.096.401**	**85.254**	0,18%	-0,68%

5.3.2. Ai sensi degli articoli 112, 113 e 117 del d.lgs. n. 490 del 1999 il MBAC ha richiesto nel novembre 2003 la riassegnazione di 8.106.509 euro corrispondenti ai canoni e proventi versati nel periodo gennaio-ottobre 2003.

Il rendiconto attesta che le riassegnazioni sono avvenute. Anche in questo caso esse sono state disposte al termine dell'anno finanziario, quando non era più possibile assumere sulle nuove disponibilità impegni di spesa giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi.

Complessivamente le assegnazioni sub 5.1, 2, 3 hanno apportato al Ministero risorse per 130.221.403 euro, che si aggiungono alla prima quota "Lotto" di 77.468.535 euro, compresa nelle previsioni iniziali di bilancio, per un totale di 207.689.938 euro.

5.3.3. I servizi aggiuntivi messi a disposizione dei visitatori dei siti culturali statali (audio guide, *gadget*, caffetteria, prenotazione/prevendita, ristorante/*self service*, visite guidate) sono stati utilizzati nel 2002 da 7.174.184 clienti; l'incasso lordo è stato di 29.816.959 euro; la quota acquisita allo Stato è stata di 4.598.287 euro, pari al 15,4 per cento. Nel 2001 i clienti erano stati 7.030.601; l'incasso lordo aveva raggiunto 29.386.306 euro; la quota statale era stata pari a 4.640.663 euro, segnando l'indice del 15,8 per cento. In entrambi gli anni oltre il 40 per cento della quota statale proviene dai siti della Toscana. La Soprintendenza agli scavi di Pompei, dotata di autonomia amministrativa, acquisisce direttamente al proprio bilancio gli introiti prodotti dai suddetti servizi per un'aliquota pari a circa il 33 per cento, che, negli anni 2002 e 2003, si è tradotta in entrate per circa 524 mila e 541 mila euro.

I dati complessivi relativi al 2003 indicano un calo di circa l'1 per cento nel numero di clienti – 7.106.945 - ; incassi lordi per 33.020.714 euro; la quota di pertinenza statale è stata di 5.149.568 euro, esprimendo l'indice del 15,6 per cento. La seguente tabella raffronta i dati dei tre anni e ne espone l'evoluzione.

Tabella 10

Servizi aggiuntivi nei siti culturali - anni 2001 2002 2003

	2001	2002	variazione % 2002/2001	2003 *	variazione % 2003/2002
Clienti	7.030.601	7.174.184	2,0	7.106.945	-0,9
incassi lordi (a)	29.386.306	29.816.959	1,5	33.020.714	10,7
quota di pertinenza statale (b)	4.640.663	4.598.287	-0,9	5.149.568	12,0
% b/a	15,8	15,4		15,6	

* dati all' 11 maggio 2004

Fonte: elaborazione C.d.c. di dati dell'Amministrazione

In tutti e tre gli anni considerati ciascun cliente ha determinato un incasso lordo annuale di poco superiore ai 4 euro, di cui circa 60 – 70 centesimi costituiscono la quota riservata allo Stato.

Le strutture attivate per tali servizi presso i siti culturali statali sono 152, di cui 104 punti di assistenza e librerie-negozi dell'arte; 31 punti di ristoro; 17 servizi bibliotecari e archivistici. Le strutture provviste di biglietteria elettronica sono 89.

5.4. Le erogazioni liberali che ai sensi dell'art. 38 della legge n. 342 del 2000 danno titolo alla deducibilità ai fini dell'IRPEF nel 2003 sono state 16.646.747 euro. Nel 2002 e nel 2001 avevano raggiunto, rispettivamente, 14.044.602 e 16.053.602 euro.

5.4. Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 32 bis del DL n. 269 del 2003 convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 2003 istituisce nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo destinato alla realizzazione di interventi infrastrutturali e di eventi straordinari nei territori degli enti locali, delle aree metropolitane e delle città d'arte. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro EF, sono individuati gli interventi, i beneficiari e le risorse da assegnare.

Per l'anno 2003 la dotazione prevista è di 73.487 mila euro; 100 milioni sono previsti per ciascuno degli anni 2004 e 2005.

L'iniziativa non risulta attuata.

6. Principali problematiche segnalate dai centri di responsabilità: cenni ed osservazioni.

6.1. Le Direzioni Generali del Ministero hanno prodotto, ad eccezione della Direzione per il cinema, particolareggiate esposizioni delle vicende amministrative che hanno caratterizzato la gestione 2003, accompagnate da documentazioni e da ricostruzioni contabili. Se ne offre una rassegna necessariamente sintetica, che, per le finalità della presente relazione, non potrà soffermarsi sull'interesse culturale delle singole iniziative, essendo tenuta a privilegiare gli aspetti amministrativi che hanno condizionato le gestioni.

Constatazione positiva è il livello dei documenti curati dalle Direzioni Generali per i beni archeologici e per i beni architettonici e del paesaggio, che si contraddistinguono per la consapevolezza dei problemi e la discussione critica.

6.2. Prima di procedere nella rassegna, articolata per centro di responsabilità, si fa cenno alle segnalazioni che risultano comuni.

L'inadeguatezza delle risorse è lamentata da tutti, in alcuni casi si documenta che, anche in termini solo monetari, le dotazioni per specifiche finalità si sono ridotte nell'arco del quadriennio trascorso di oltre il 30 per cento. La limitata entità dei fondi si riverbera sui piani di intervento straordinario che sono *forzati* a comprendere, in funzione di supplenza, progetti di semplice manutenzione ordinaria.

L'operazione di blocco dell'assunzione degli impegni di spesa e dei pagamenti disposta al termine dell'esercizio 2002 in applicazione del DL n. 194, convertito, con modificazioni, con la legge n. 246 del 2002 ha inciso in termini rilevanti anche sulla gestione 2003. Questa ha dovuto farsi carico sul conto della competenza dei fondi 2002 resi non disponibili, pur compresi nei programmi approvati, in relazione ai quali alcune volte l'Amministrazione aveva assunto obblighi giuridici. Vengono indicate percentuali che quantificano l'accaduto fino all'80 per cento dello stanziamento di competenza 2003. Evidentemente la circostanza descritta è andata a calarsi nel contesto di riduzione delle disponibilità di cui si diceva innanzi, mettendo a serio rischio le necessità di semplice manutenzione del patrimonio.

I programmi triennali e annuali degli interventi da realizzare sono redatti sulla base della ricognizione delle esigenze, che con difficoltà si riesce a differenziare tra ordinarie (manutenzione) e straordinarie, non dimenticando le emergenze, prescindendo da un severo accertamento dei finanziamenti che potranno essere resi disponibili. Questa incoerenza, che espone le previsioni dei piani al rischio della mancata attuazione, è ulteriormente alimentata dai diversi moduli di provvista che concorrono a costituire la dotazione finanziaria complessiva del Ministero, descritti nel paragrafo 5. Un indicatore del contrastato rapporto che corre tra finanziamenti e redazione dei piani sta, ad esempio, nel dato fornito dalla Direzione Generale per i beni archeologici: le risorse concesse hanno consentito di accogliere meno del 6 per cento delle esigenze segnalate.

L'attività istruttoria condotta dall'Ufficio di controllo preventivo della Corte in ordine al ripetersi delle modifiche disposte al programma di interventi 2001 – 2003, finanziato con le

risorse del *LOTTO,* ha fatto emergere che la copertura finanziaria dei nuovi progetti di opere inseriti viene assicurata mediante la riduzione del 10 per cento delle risorse attribuite ad interventi che nel terzo anno di validità del programma risultano non avviati e l'utilizzazione di quelle assegnate ad un progetto dichiarato non più realizzabile, che peraltro era già stato destinatario di una notevole dotazione nel piano 1998 – 2000, solo parzialmente utilizzata.

L'accaduto va rilevato perché fa risaltare la scarsa attendibilità dei programmi dei lavori, che pur sono approvati a conclusione di *iter* di lunga durata e con la partecipazione di molteplici istanze.

Ulteriore conseguenza negativa di quanto rappresentato nei punti precedenti è il notevole livello di approssimazione che spesso caratterizza i progetti degli interventi: solo l'acquisizione del finanziamento induce a definire la progettazione. Come questa non commendevole pratica si rifletta in una incerta conduzione dei lavori, esposta ad arbitrari frazionamenti, a diluizioni nel tempo, etc., è facile immaginare.

Le direzioni generali denunciano il protrarsi del disagio prodotto dal sovrapporsi delle frequenti ristrutturazioni organizzative che hanno comportato modifiche funzionali per le singole unità operative, accentuato dalla conseguente riconfigurazione dello stato di previsione della spesa per l'introduzione di nuovi centri di responsabilità.

6.3. La Direzione generale per i beni archeologici mette in evidenza la successione temporale delle fasi del procedimento di programmazione: 1. proposte per la preparazione dello stato di previsione della spesa del Ministero; 2. piani di spesa; 3. programma triennale dei lavori pubblici. Il disallineamento dei tre momenti, che devono rapportarsi alla Direttiva del Ministro, può introdurre fattori di incoerenza, in conseguenza dell'intervento della Direttiva come ultimo atto del procedimento di programmazione, mentre dovrebbe costituirne uno dei primi. La Direttiva, alla fine, determina in modo cogente le scelte di piano, che peraltro risultano già definite all'atto della sua emanazione.

Secondo la Direzione Generale i fondi necessari a coprire le spese di apertura ordinaria dei siti archeologici nell'ultimo quinquennio si sono ridotte di circa il 75 per cento a fronte di un aumento del numero delle ore annue di apertura *ordinaria* al pubblico del 16 per cento.

E' stato curato un attento monitoraggio delle contabilità speciali, che ha consentito alle soprintendenze archeologiche di ottenere la migliore *performance* costituita dal contenimento delle disponibilità al 31 dicembre 2003 entro il 10,89 per cento: esso sembra da riferirsi, più che ad una sollecita azione di spesa delle soprintendenze, all'efficace governo degli accreditamenti effettuato dalla Direzione Generale, che sorveglia l'entità delle giacenze di cassa, anche stimolando l'utilizzazione delle risorse pertinenti a capitoli diversi rispetto a quelli cui ineriscono le spese da effettuare.

Le disponibilità stanziate in bilancio per i fitti di immobili sono sottostimate rispetto ai canoni generati dai contratti in atto; la situazione riguarda anche l'anno 2004.

6.4. La Direzione Generale per i beni architettonici ed il paesaggio risulta particolarmente impegnata nel procedimento di verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico attivato dalle disposizioni dell'art. 27 del DL n. 269 del 2002, convertito, con modificazioni, con la legge n. 326 del 2002, successivamente recepite nell'art. 12 del *CODICE* (d.lgs. n. 42 del 2004), secondo una linea di lavoro da condividere con le amministrazioni interessate ed i soggetti proprietari dei beni. Condizione del positivo svolgimento dell'operazione è la creazione di un archivio informatico che possa contare su un sufficiente volume di risorse.

La stessa Direzione rende noti i dati finanziari degli interventi disposti nel triennio 2001/2003. La dotazione dei progetti approvati supera i 560 milioni, accreditati alle soprintendenze per il 43 per cento - 244 milioni - ; sono stati effettuati pagamenti per circa 133

milioni, che esprimono le percentuali del 24 e del 54, rispettivamente, sul complesso delle risorse e su quelle trasferite alle soprintendenze. Gli interventi portati a termine hanno raggiunto il 37 per cento.

6.5. La Direzione Generale per i beni librari e gli istituti culturali ha rappresentato l'impossibilità verificatasi per alcune biblioteche di utilizzare per i propri acquisti e forniture di servizi le convenzioni CONSIP a causa delle limitate risorse disponibili, che non consentivano di assumere i correlativi impegni finanziari per l'intera durata contrattuale.

6.6. Nel settore dello spettacolo si è dovuto intervenire con il DL 18 febbraio 2003, n. 24, convertito, con modificazioni, con la legge 17 aprile 2003, n. 82 per consentire l'operatività del Fondo unico per lo spettacolo - *FUS* - , essendo l'erogazione dei finanziamenti bloccata a causa dei problemi nati circa l'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato dopo la riforma costituzionale del 2001. I criteri di riparto dello stesso fondo a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche sono stati ridefiniti dall'art. 2 del DL n. 72 del 2003 convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2003.

6.7. Fondo Consumi Intermedi.

Il comma 1 dell'art. 23 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) stabilisce una riduzione del 10 per cento dei capitoli di ciascun stato di previsione della spesa dei Ministeri; le disponibilità così recuperate sono destinate ad alimentare un fondo da ripartire in corso di gestione con decreto del Ministro per corrispondere ad eventuali maggiori esigenze sopravvenute.

Il fondo (capitolo 1770) ha avuto una dotazione di 8.634.459 euro, distribuita durante l'esercizio tra i centri di responsabilità in proporzione alla consistenza funzionale di ciascuno di essi.

6.8. Fondo Unico Investimenti.

In applicazione dell'art. 46, comma 1, della legge n. 448 del 2001 nello stato di previsione della spesa MBAC è istituito un fondo per gli investimenti alimentato con gli stanziamenti indicati nell'allegato 2 della legge n. 289 del 2002 – art. 93, comma 7 - (legge finanziaria 2003): il capitolo 7370 ha presentato una dotazione di 348.931.050 euro.

La misura non reca alcun incremento di risorse, limitandosi a far confluire nel fondo le disponibilità assicurate da precedenti autorizzazioni di spesa e da stanziamenti già iscritti in bilancio.

Il procedimento di individuazione delle destinazioni di spesa e di assegnazione delle risorse è molto pesante: il MBAC ha avanzato la relativa richiesta il 7 marzo 2003; il MEF (Ministero dell'economia e delle finanze) ha adottato, il successivo 28 agosto, il decreto col quale 346.598.140 euro sono stati distribuiti sui capitoli individuati per la gestione. Un successivo decreto ha ripartito 2.332.910 euro, complemento della dotazione del capitolo 7370.

Una osservazione: in tal modo il Ministero è stato in grado di utilizzare disponibilità iscritte nello stato di previsione fin dal 1° gennaio 2003 solo a partire dalla fine di settembre 2003. A parte la considerazione dell'agilità amministrativa ottenuta per via del formale svincolo dalle originarie finalizzazioni di spesa proprie delle singole autorizzazioni e di ciascun stanziamento confluiti nel fondo, appare necessario chiarire le ragioni che hanno condotto a porre in condizione il MBAC di poter avviare l'effettuazione della spesa solo nel terzo quadrimestre dell'anno. Per l'incidenza che la circostanza ha avuto sull'avvio del programma triennale dei lavori pubblici 2003 - 2005 si veda il punto seguente.

6.9. Programma triennale dei lavori pubblici 2003 – 2005.

Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 109 del 1994 e s.m.i. il Ministro ha approvato con decreto 2 aprile 2003 il programma per il triennio 2003 – 2005 e l'elenco annuale dei lavori pubblici per l'anno 2003.

Il CIPE con delibera 25 luglio 2003 ne ha riconosciuto la compatibilità con i documenti programmatici condizionandone l'attuazione ai termini finanziari del riparto – al momento non ancora avvenuto – del Fondo unico investimenti.

Il CIPE, nell'occasione, ha richiesto al Ministero di conoscere, mediante la presentazione dello stato di attuazione del programma, l'effettiva utilizzazione dei fondi, in particolare di quelli derivanti dagli introiti dei biglietti di ingresso ai siti culturali. Altrettanto è richiesto per il programma "Lotto", insieme all'indicazione delle risorse destinate al Mezzogiorno, distinguendo le ordinarie dalle addizionali, nazionali e comunitarie.

L'Amministrazione non ha dato notizia di aver corrisposto a tali richieste.

Il programma, comprensivo di quello aggiuntivo finanziato con i proventi del "Lotto", prevede 2.488 interventi per un costo complessivo di 572 milioni, segnando una disponibilità media per intervento di circa 230 mila euro. Le risorse sono così distribuite tra le tipologie di beni: 44,25 per cento beni architettonici; 21,22 per cento beni artistici e storici; 21,18 per cento beni archeologici; 6,13 per cento beni librari; 4,45 per cento beni archivistici; 1,46 per cento arte e architettura contemporanea; 1,31 per cento Segretariato Generale.

Circa l'entità dei fondi il CIPE mette in risalto

- il decremento dello 0,05 per cento rispetto alla dotazione del precedente programma;
- l'incremento dello 0,74 per cento della quota Mezzogiorno, che si attesta al 28,14 per cento, risultando sostanzialmente rispettata la riserva;
- la copertura finanziaria del programma nelle risorse ordinarie del Ministero, comprensive di quelle del "Lotto";
- il concorso dei corrispettivi della fruizione delle collezioni pubbliche per circa 42 milioni;
- che 2.129 interventi costituiscono l'elenco dei lavori per l'anno 2003 con una spesa di circa 206 milioni, il 30,62 per cento della quale riguarda le regioni meridionali.

La distribuzione territoriale delle assegnazioni vede ai primi posti il Lazio con il 27,39 per cento, la Toscana con il 13,04 per cento, la Campania con l'11,68 per cento; il Molise ottiene la percentuale minore, 1,11 per cento, non considerando la Sicilia – 0,81 per cento -, regione nella quale l'intervento dello Stato è limitato ai beni archivistici. Questi volumi riflettono la densità della localizzazione storica del patrimonio culturale in Italia.

Alcune osservazioni attinenti il procedimento di programmazione avviato fin dalla prima metà del 2002. I passaggi essenziali sono costituiti

- dall'adozione del programma avvenuta con decreto 20 dicembre 2002;
- dalla approvazione disposta con decreto 2 aprile 2003 a seguito dell'esame delle osservazioni pervenute e mediante utilizzazione delle risorse ordinarie integrate dagli introiti dei biglietti di ingresso ai siti culturali;
- dalla delibera 25 luglio 2003 con la quale il CIPE ne ha verificato la compatibilità con gli strumenti programmatici.

Pur essendo il procedimento particolarmente complesso e pur avendo fin qui impegnato circa dodici mesi, l'Amministrazione non è risultata ancora in grado di avviare le procedure amministrative di spesa in quanto – come esplicitato nella delibera del CIPE – anche se le risorse da utilizzare erano presenti in bilancio, il mancato riparto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze del Fondo unico investimenti ne impediva l'operatività. Circostanza quest'ultima che si è verificata solo alla fine di settembre 2003. Altro aspetto che appare meritevole di considerazione è che il CIPE ha deliberato rimettendo al Ministro dell'Economia e delle Finanze la determinazione dei limiti finanziari del programma.

La considerazione del programma dei lavori pubblici offre l'opportunità di soffermarsi sulle diverse procedure di programmazione che condizionano l'Amministrazione nella realizzazione degli interventi, spesso moltiplicate dalle numerose fonti finanziarie che concorrono a costituire la dotazione annuale del Ministero. Esse, come capita per l'*8 per mille* e il *Lotto,* si autoqualificano come apporti straordinari che esigono di distinguersi dalle risorse e dai piani ordinari. Ciò costringe l'Amministrazione, con grande dispendio di energie amministrative, a destreggiarsi in uno sterile esercizio di distinzione e di integrazione degli strumenti programmatici e di allocazione dei fondi. Quando si passa, poi, ad esaminare la concreta attività di traduzione amministrativa delle decisioni assunte nei programmi, si constata che lo stesso progetto è realizzato utilizzando risorse di diversa provenienza che forzano la coerenza dei singoli piani, procedendo per stralci con diluizione negli anni.

Questa situazione non costituisce una novità nella prassi dell'Amministrazione e ha trovato conferma nelle indagini condotte dalla Corte negli ultimi anni: si ricordano quelle concernenti il piano pluriennale sui beni archeologici e gli interventi di recupero dei beni culturali finanziati con il *Lotto* (Sezione centrale del controllo – collegio II – 8 ottobre 2003 nn. 32 e 33), ma su tali aspetti anche le relazioni riguardanti i rendiconti dei precedenti esercizi hanno richiamato l'attenzione, auspicando che la stagione della riorganizzazione delle strutture ministeriali, centrali e distribuite sul territorio, sia accompagnata dall'adozione di un unitario strumento di programmazione cui affluiscano i diversi finanziamenti. Ciò varrebbe a dare certezza finanziaria ai piani di attività ed eviterebbe all'Amministrazione di impegnarsi in un groviglio di procedure di alcuna produttività.

7. La valorizzazione del patrimonio dello Stato, in particolare dei beni di interesse culturale e paesaggistico.

7.1. Le innovazioni introdotte nella strumentazione del processo di gestione del patrimonio immobiliare pubblico cercano di contenere il declino del valore dei beni con interventi volti a raggiungere una maggiore efficienza fino, ove necessario, a disporne, in coerenza con i criteri di economicità, la stessa dismissione.

Gli interventi normativi hanno riguardato diversi aspetti, in particolare mediante la promozione del coinvolgimento di operatori specializzati nella valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato avente carattere storico e culturale, garantendone in ogni caso la conservazione e la salvaguardia. Specifiche misure sono volte al recupero della redditività dei beni, stimolando anche l'attenzione degli uffici preposti alla vigilanza.

Con la legge n. 112 del 2002, di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 63 del 2002 sono state previste modifiche per la gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, affidando alla società per azioni, a capitale pubblico, denominata "Patrimonio dello Stato S.p.A.", il compito di effettuare operazioni di cartolarizzazione dei proventi del trasferimento dei diritti sui beni immobili costituenti il patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, su quelli del demanio dello Stato e su quelli compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato anche al fine di conseguire un miglioramento nell'indebitamento netto dei conti pubblici, nei limiti consentiti dalle regole europee del SEC 95.

Le linee direttive stabilite dal CIPE (deliberazione 19 dicembre 2002) richiamano la Società all'osservanza delle forme di tutela proprie delle diverse categorie di beni pubblici ed al rispetto del ruolo di ogni amministrazione competente per la tutela specifica dei beni. E' previsto che il trasferimento dei beni alla Società avvenga senza modificazione del regime giuridico dei beni demaniali trasferiti e senza incidere sui vincoli eventualmente gravanti sui beni trasferiti o sui diritti di godimento spettanti a terzi.

In ogni caso, l'utilizzazione di strumenti privatistici per l'attività di gestione, giustificata con l'affidamento di beni pubblici ad enti pubblici economici, agenti in regime di concorrenza

ovvero a società a capitale pubblico, non modifica la natura pubblicistica del patrimonio e comunque l'obbligo di evidenziazione dei risultati finali della gestione nel conto patrimoniale dello Stato, nel quale vanno iscritte tutte le attività e le passività dello Stato suscettibili di valutazione in senso economico. Alla predetta Società è inoltre richiesta particolare attenzione sulla gestione e sulla tutela dei beni di valore artistico, storico, paesaggistico ed ambientale.

Pur nella consapevolezza della complessità del processo avviato con il citato decreto legge n. 63 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 112 del 2002, ed in coerenza con la direttiva del CIPE del 19 dicembre 2002, la Corte ritiene necessario il rispetto del regime giuridico dei beni demaniali e di quelli del patrimonio indisponibile oggetto di trasferimento alla Patrimonio SpA, in particolar modo per i beni di interesse culturale ed ambientale, garantendo la salvaguardia degli specifici valori di tutela di questa categoria di beni dello Stato, anche affidati in gestione a soggetti privati.

Va quindi assicurata l'inalienabilità dei beni statali di interesse storico, artistico, archeologico ed architettonico, per i quali deve essere considerata in modo prioritario la tutela dell'interesse pubblico che si concreta nella destinazione all'uso generalizzato. La configurazione naturale e storica dei predetti beni costituisce una ricchezza del Paese che deve essere gestita e valorizzata, anche con la collaborazione dei privati, in termini di maggiore economicità e redditività.

Nel corso del 2003 il Ministro per i beni e le attività culturali ha istituito una commissione per stabilire i confini tra patrimonio artistico inalienabile ed alienabile e per codificare le norme di tutela per la sua inalienabilità.

7.2. L'esigenza di tutela dei beni del patrimonio artistico e culturale è strettamente connessa alla sua conservazione ed alla sua conoscenza; la Sezione centrale di controllo sulla gestione con deliberazione n. 2/2003 del 19 dicembre 2002 ha affermato che la "conoscenza del bene culturale significa, anche, indagine scientifica della sua specificità, possibilità di aggiornamento e di contestualizzazione dei dati raccolti" e che costituisce "un obiettivo primario pervenire, in termini ragionevoli, al completamento dell'opera di individuazione dei beni conosciuti attraverso il loro censimento". E' stato anche affermato che il percorso di avvicinamento all'obiettivo della piena conoscenza del patrimonio culturale "si potrà realizzare solo alla condizione che l'amministrazione dia un preciso impulso, finanziandola adeguatamente, ad una ricognizione ragionata del patrimonio culturale nazionale intesa ad individuare i beni, ad accertarne condizione giuridica e vincoli, ed a specificare (per i beni di proprietà pubblica) i relativi dati patrimoniali". Ha sostenuto la Sezione che i recenti indirizzi legislativi (art. 33 legge finanziaria per il 2002, art. 7 decreto legge n. 63 del 2002 convertito nella legge n. 112 del 2002) intesi alla migliore valorizzazione e messa a reddito del patrimonio culturale pubblico necessitano di una conoscenza piena dei beni di proprietà, del loro valore culturale e di indicazioni sul valore patrimoniale.

In definitiva, secondo tale pronuncia è prioritaria l'esigenza di perseguire l'obiettivo di un censimento, attendibile e completo, del patrimonio culturale, al quale deve accompagnarsi un deciso impegno per la conservazione ed il proficuo utilizzo dei beni che ne fanno parte.

In coerenza con tale indicazione sembra opportuno che, in sede di applicazione delle nuove disposizioni in materia di riordino delle poste del conto del patrimonio, si proceda alla predisposizione di elenchi descrittivi aggiornati contenenti elementi idonei a consentire la piena conoscenza delle situazioni di conservazione, utilizzo e redditività dei predetti beni, con l'indicazione delle esigenze di intervento manutentivo.

Alle esigenze così rappresentate sembra aver dato seguito l'art. 27 del DL 30 settembre 2003 n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003 n. 326. Esso contiene la previsione che i beni culturali di proprietà pubblica perdano la qualità culturale, e quindi non siano più soggetti alle specifiche norme di tutela, a seguito dell'esito negativo della verifica

circa la sussistenza dell'interesse culturale, affidata alle Soprintendenze sulla base degli indirizzi stabiliti dal Ministero. La verifica negativa, ove sussistano le altre condizioni, comporta l'avvio del procedimento di sdemanializzazione dei beni.

Ai fini dell'effettuazione della verifica sui beni immobili dello Stato l'Agenzia del Demanio ne investe le Soprintendenze regionali mediante la trasmissione di elenchi, corredati di schede descrittive, predisposti secondo criteri stabiliti con decreto del Ministero emanato di concerto con l'Agenzia del Demanio e col Ministero della Difesa per gli immobili di sua competenza.

Il procedimento di accertamento della qualità culturale è definito con provvedimento motivato della Soprintendenza; esso si conclude comunque, intendendosi non sussistente la qualità culturale, ove non ne sia comunicato l'esito nel termine di 120 giorni decorrenti dalla ricezione della scheda.

I beni per i quali non sussista la qualità culturale sono oggetto delle procedure di valorizzazione e dismissione disciplinate dai commi 15 e 17 dell'art. 3 del d.l. n. 351 del 2001, convertito, con modificazioni, nella legge n. 410 del 2001 e dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 80 della legge n. 289 del 2002.

I criteri e le modalità per la predisposizione e la trasmissione alle Soprintendenze degli elenchi e delle schede descrittive dei beni immobili di proprietà pubblica sono stati emanati con decreto del Ministero di concerto con l'Agenzia del Demanio il 6 febbraio 2004, pubblicato nella G.U. del 3 marzo 2004 n. 52.

Le disposizioni dell'art. 27 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, con la legge n. 326 del 2003 aventi carattere permanente sono state recepite nell'art. 12 del *CODICE* – d.lgs. n. 42 del 2004.

7.3 Alla "Patrimonio SpA," ai sensi dell'art. 7 del DL n. 63 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2002, il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto 17 febbraio 2004 (G.U. n. 93 del 21 aprile 2004), ha trasferito alcuni beni immobili, elencati nello stesso decreto, con due precisazioni: a) il regime giuridico dei beni demaniali trasferiti, stabilito dal codice civile (artt. 823 e 829, comma 1), resta immutato; b) il trasferimento avviene, per i beni di particolare valore artistico e storico, nel rispetto delle specifiche prescrizioni stabilite dal MBAC.

7.4. La Direzione Generale per i Beni archeologici ricorda le disposizioni del RD 6 agosto 1927, n. 1917, che detta istruzioni per la custodia, conservazione e contabilità del materiale artistico, archeologico, bibliografico e scientifico. Esse recano indicazioni per gli adempimenti inventariali (dati numerici); la conoscenza anche scientifica; la determinazione del valore complessivo di stima dei beni, e i successivi aggiornamenti, e della consistenza patrimoniale in termini quantitativi e tipologici. Finora il regolamento è stato applicato esclusivamente per la tenuta degli inventari, che rispondendo ad esigenze di natura solo tecnico contabile non permettono di acquisire la conoscenza della consistenza patrimoniale. Conseguentemente, il dato complessivo del conto patrimoniale risulta approssimato per difetto, non fornendo il valore reale del patrimonio a causa della mancata rivalutazione dei beni negli ultimi settant'anni. Al contrario, la conoscenza del valore complessivo, sulla base di una stima aggiornata, è necessaria per consentire all'amministrazione di formulare, in sede di preparazione del bilancio, una richiesta commisurata all'effettivo valore dei beni da tutelare.

Per procedere alla rivalutazione è indispensabile disporre di parametri indicativi che esprimano sia gli elementi che costituiscono il valore intrinseco del bene sia quelli che ne definiscono il valore storico artistico (art. 28 del regolamento). Tali parametri a tutt'oggi non sono stati elaborati; occorre comunque considerare che la determinazione del valore venale dei beni è effettuata in alcuni casi previsti dalla legge quali le acquisizioni, l'applicazione delle

sanzioni, la corresponsione del premio di rinvenimento, gli espropri, e nei casi previsti dagli artt. 6 e 7 della legge n. 512 del 1982, che consentono il pagamento dell'imposta di successione e dell'IRPEF mediante cessione di beni culturali. La normativa sulla cartolarizzazione dei beni rende quanto mai urgente procedere in tale direzione.

8. Il personale.

Rispetto alla dotazione organica di 24.978 unità di personale non dirigente (DPCM 28 novembre 2001), cui si aggiungono 275 dirigenti, per un totale di 25.253 unità, sono risultati in servizio al 31 dicembre 2003 21.980 dipendenti, segnando un indice di copertura del 87 per cento; nel 2002 era stato dell'88 per cento. I dirigenti sono stati 232, rappresentando l'1 per cento del totale del personale di ruolo; di essi 13 (5,6 per cento) sono dirigenti generali e 219 dirigenti di seconda fascia, tra i quali i dirigenti tecnico-scientifici costituiscono circa l'80 per cento; le presenze più consistenti sono gli archivisti 25 per cento (56 unità) e gli amministrativi 20 per cento (45). Il 34 per cento (80 unità) operano nell'amministrazione centrale. 1 dirigente si rapporta a circa 94 unità di personale (carico della dirigenza). L'organico di 275 posti dirigenziali è coperto per l'84 per cento. 478 (2 per cento) dipendenti risultano in comando presso altre amministrazioni. 343 dipendenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni operano presso il Ministero. Le assunzioni sono state 36 nell'ambito delle aree funzionali.

Al 31 dicembre 2002 il personale non dirigente aveva raggiunto 22.115 unità; nel 2003 si è quindi prodotta un'ulteriore riduzione pari a 367 dipendenti che esprime un decremento dell'1,6 per cento. Anche i dirigenti risultano in diminuzione di 16 unità secondo un indice di oltre il 6 per cento.

Il personale non di ruolo, utilizzato soprattutto per i servizi museali, è stato costituito dalle unità assunte in applicazione delle norme relative al Giubileo del 2000 (2.110 unità) e dagli addetti ai lavori socialmente utili (456), per un totale di 2.566. Ad essi si aggiungono 98 collaborazioni coordinate e continuative. Delle 2.110 unità, 1.434 sono impegnate a tempo pieno, le altre a tempo parziale nel limite del 50 per cento - 532 unità – e del 30 per cento - 144 unità. Per effetto delle disposizioni dell'art. 34, comma 19, della legge n. 289 del 2002 e dell'art. 3, comma 62, della legge n. 350 del 2003, tale personale è stato trattenuto in servizio fino al 31 dicembre 2003 e, successivamente, al 31 dicembre 2004.

Nel 2003 sono state corrisposte al personale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione retribuzioni fisse e continuative per 413.829.568 euro e indennità e compensi accessori per 117.702.834 euro. Il fondo per la contrattazione integrativa destinato al personale non dirigente ha registrato pagamenti per 69.000.561 euro. Il valore medio della retribuzione complessiva risulta di 27.036 euro.

Il costo del personale non di ruolo ha superato i 45 milioni. Per le collaborazioni coordinate e continuative sono stati erogati 1.732 mila euro.

L'incidenza percentuale della spesa sul totale delle risorse erogate dal Ministero risulta del 25,7 per cento (pagamenti totali).

Secondo le previsioni dell'accordo sottoscritto con le organizzazioni sindacali il 24 ottobre 2002, nel corso dell'anno si sono svolti, per la riqualificazione del personale, 902 corsi ordinari, oltre quelli di recupero, che hanno visto coinvolti circa 16.000 dipendenti. Essi consentono la collocazione in diversa posizione retributiva di 7.452 dipendenti, cioè circa il 34 per cento del personale.

9. Il controllo interno.

Gli approfondimenti condotti presso l'Amministrazione, con l'ausilio dei componenti dell'apposito Collegio, circa la messa a punto di un efficace sistema di controlli interni, hanno confermato la situazione rilevata nell'indagine sulla ristrutturazione e sul funzionamento dei servizi di controllo interno nelle amministrazioni dello Stato nel 2002 svolta dalla Corte e definita con la delibera n. 15 del 7 maggio 2003 – Sezione centrale del controllo - collegi I e II. La constatazione riguarda sia gli aspetti di ordine generale che quelli di ordine puntuale, talché si evita di indugiarvi. Solo ci si sofferma su alcuni aggiornamenti, inerenti soprattutto il percorso di lavoro che il Collegio sta portando avanti. Si premette una sola considerazione di valenza generale, che scaturisce dagli esiti dell'indagine conclusa dalla Corte un anno fa. Alcune unità di personale, spesso di livello dirigenziale, con l'ausilio di valenti professionisti e l'impiego di scarse risorse ed attrezzature da qualche anno operano nel campo presso le amministrazioni. Vengono prodotti documenti volti a definire direttive, obiettivi, indicatori, metodi e procedure per la valutazione dei dirigenti: il tutto resta allo stato propositivo, al più si avvia qualche sperimentazione, continuando a tenersi lontani dalle concrete applicazioni. Se tutto ciò può valere come disseminazione della cultura del controllo di gestione, alla lunga si rischia di prolungare attività non incidenti sulla concreta azione amministrativa, aggravando quest'ultima di adempimenti privi di effetti produttivi. Da ciò la necessità di mettere in rapporto gli esiti dei controlli con la prosecuzione delle attività, nel senso che essi debbano essere espressamente valutati ai fini del futuro operare, richiedendosi apposita motivazione nei casi in cui si intenda orientare diversamente le attività amministrative. Solo questo passo può permettere l'effettivo decollo del controllo di gestione, costringendo le amministrazioni alla applicazione dei criteri e delle metodologie fin qui elaborate.

L'attività del Collegio operante presso il Ministero nel biennio 2002 – 2003 si è incentrata nell'ausilio alla redazione tecnica della Direttiva generale sull'azione amministrativa, nella definizione di un modello per il controllo di gestione, nella proposta di un sistema per la valutazione dei dirigenti, nella verifica dei risultati attesi dalla Direttiva.

La Direttiva, omettendo ogni valutazione degli indirizzi politici da essa espressi, nonostante la revisione cui è stata sottoposta da parte del Collegio, si presenta tuttora eccessivamente ripetitiva della Nota preliminare allo stato di previsione della spesa. Entrambi i documenti risultano molto strutturati ed articolati in numero di obiettivi, che pur tenendo conto della alta varietà delle aree funzionali affidate al Ministero (beni, attività ed istituzioni culturali, spettacolo, sport), sono molto analitici, tanto da rendere spesso problematici, se non improbabili, gli indicatori prescelti. Queste affermazioni apodittiche sono convalidate dalla Relazione che lo stesso Collegio ha presentato al Ministro il 29 dicembre 2003 sull'attuazione della Direttiva 2002. Si vedano le motivazioni, troppo frequentemente generiche, che attestano il raggiungimento degli obiettivi. La debolezza non sta nella approssimazione delle formulazioni adottate, ma è indotta dalla specificità degli obiettivi e degli indicatori ancorati a parametri numerici di cui non si coglie la significatività. Anche le indagini, già citate, della Corte discutono criticamente questi aspetti.

L'impegno di più alto interesse del Collegio è stato il progetto per il controllo di gestione da condursi da ogni singola unità organizzativa. Si è trattato della formulazione di un modello necessariamente articolato, tenuto conto della variegata complessità dell'amministrazione, e che prevede tre passaggi per poter raggiungere il momento applicativo da parte delle strutture: a) formazione e assistenza al personale; b) sperimentazione; c) implementazione, incentrata essenzialmente nella messa a punto dei servizi informativi strumentali.

L'approccio seguito appare convincente e l'attività di elaborazione e di qualificata assistenza da parte del Collegio e del personale addetto al Servizio aver messo a disposizione dell'amministrazione un prodotto che necessita della validazione che solo la concreta applicazione può conferirgli.

Ulteriore apporto è stata la proposta di metodologia per il sistema di valutazione dei dirigenti, adottata dal Ministro il 26 giugno 2003. Per il sistema è prevista una prima fase sperimentale, nella quale la sua applicazione non avrà effetto per la corresponsione dell'indennità di risultato né in ordine alle misure inerenti le responsabilità dirigenziali.

L'Amministrazione non dà notizia degli esiti cui hanno dato luogo le valutazioni concernenti il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Direttiva generale, espresse nella Relazione già citata, curata dal Servizio.

Il Nucleo per la valutazione e la verifica per gli investimenti pubblici, la cui istituzione è prevista dalla legge n. 144 del 1999, e che la nuova organizzazione del Ministero inserisce nel Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, non risulta tuttora operativo. E' necessario che l'Amministrazione provveda alla sua sollecita costituzione, permettendone l'efficace integrazione delle attività con i lavori del Servizio di controllo interno.

Conclusivamente, la Corte segnala all'Amministrazione l'esigenza di valutare, ai fini di assicurare il corretto esercizio delle funzioni di controllo interno, l'opportunità di cumulare (come attualmente si verifica) nel Collegio le attività di *staff* (assistenza tecnica alla preparazione della Direttiva Generale; proposta per le metodologie di valutazione dei dirigenti) con l'effettivo svolgimento dello stesso controllo. Le due funzioni dovrebbero essere affidate ad organismi distinti.

Il Ministero della salute

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali.
3. La nuova configurazione organizzativa.
4. Il ciclo programmatico all'interno del Ministero: *4.1 La nota preliminare; 4.2 La direttiva generale; 4.3 Il monitoraggio ed i controllo interno.*
5. Profili attinenti al personale.
6. Attività contrattuale.
7. Auditing finanziario-contabile: *7.1 Profili generali della struttura del bilancio; 7.2 Le Entrate relative al Ministero; 7.3 L'impatto delle generali misure di contenimento della spesa; 7.4 Profili specifici di auditing finanziario-contabile.*
8. I risultati della gestione: *8.1 Il quadro d'insieme; 8.2 I principali dati contabili; 8.3 L'analisi per Centri di responsabilità ed Unità previsionali di base; 8.4 L'analisi per funzioni-obiettivo.*

Appendice: Programmazione ed interventi nel servizio sanitario nazionale

1. Premessa: profili evolutivi del sistema.
2. La Conferenza Stato-Regioni ed il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza.
3. Gli andamenti finanziari.
4. La ricaduta sul bilancio dello Stato.
5. La ricerca.
6. Gli investimenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria: *6.1 I raccordi con le politiche comunitarie di sviluppo; 6.2 La seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67 del 1988 e la programmazione negoziata:* 6.2.1 Le risorse; 6.2.2 La programmazione negoziata; 6.2.3 Il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici ed il monitoraggio. 6.2.4 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti; *6.3 Il Piano straordinario per le grandi città ed il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali.*

1. Considerazioni di sintesi.

L'esercizio trascorso registra sensibili innovazioni degli apparati ministeriali, che hanno comportato una rivisitazione della stessa architettura contabile, cui si accompagnano ulteriori cambiamenti di più ampio raggio, con la istituzione dell'Agenzia per il farmaco, chiamata a compiti anche di "alta consulenza tecnica" in materia di politiche per il farmaco al Governo ed alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Tale complessivo disegno, in via di ulteriore definizione, evidenzia una sempre più forte proiezione del ministero nel servizio sanitario nazionale, come si evince dalle politiche di programmazione e di sostegno, più ampiamente esaminate nell'appendice al capitolo con riguardo allo sviluppo dei sistemi informativi, alla ricerca ed alle politiche di investimenti per la riqualificazione dell'offerta delle strutture sanitarie.

In tale contesto – ove è crescente il ruolo degli accordi e delle intese maturate nella sede della Conferenza Stato-Regioni - assume sempre maggiore spessore il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza e nel complesso, della stessa tenuta dell'accordo dell'8 agosto 2001 e delle previsioni finanziarie in esso concordate, anche alla luce delle preoccupazioni di recente espresse dalla Corte, con riguardo all'impatto del contratto del personale del comparto sanità.

Le problematiche di ordine finanziario vanno lette in un complesso quadro ordinamentale tuttora in via di evoluzione in relazione alla attuazione del nuovo disegno delineato dal Titolo V della Costituzione, in particolare per quanto riguarda la conclusione dei lavori dell'Alta Commissione prefigurata dall'art. 3 della l. finanziaria 2003 (che presuppone, come è noto, un accordo nella sede della Conferenza Unificata) in ordine ai nuovi meccanismi fiscali e perequativi.

L'analisi svolta sulla base degli elementi conoscitivi riferibili all'esplicitazione delle funzioni centrali rinvia alla relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2002 e 2003) che la Sezione delle Autonomie di recente (23 giugno u.s.) ha approvato ed ai referti delle sezioni regionali di controllo della Corte, assumendo questa sede quella di analisi della elaborazione e della verifica delle scansioni delle politiche di programmazione in materia sanitaria e delle risultanze contabili sul rendiconto dello Stato.

Va al riguardo evidenziato come una consistente quota delle risorse del bilancio dello Stato destinate alla sanità sono allocate nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze, fortemente coinvolto anche nell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria in raccordo con la Conferenza Stato-Regioni e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

Per tale complessità del sistema – caratterizzato da una pluralità di livelli di governo e di atti decisionali - un rilievo particolare assumono dunque le politiche attivate dal ministero della salute, alla cui più articolata enunciazione e scansione non sempre si accompagna la puntuale riconduzione delle risorse a ciò preordinate e la verifica della loro complessiva realizzazione.

In tale ottica una attenzione particolare sollecita la compiuta operatività del Nuovo sistema informativo sanitario (le cui vicende gestionali hanno incrementato i costi previsti) chiamato a svolgere un ruolo strategico per la conoscenza di flussi finanziari e dei dati gestionali del sistema.

2. Profili istituzionali.

L'analisi delle risultanze contabili del Ministero della salute e delle relative misure programmatorie evidenzia le strette interrelazioni con le vicende ordinamentali relative alla ridefinizione degli apparati, da ricostruire in un complesso percorso normativo sviluppatosi a livello di normativa primaria e secondaria[1] e che si innesta in una più ampia articolazione del

[1] L'evoluzione del sistema sanitario va letta nell'intreccio tra riforme settoriali e riforme generali degli anni '90, a partire dalla riforma delineata dai decreti legislativi n. 502/92 e n. 517/93 con i quali si era anticipato per la sanità (senza peraltro incidere significativamente sulla configurazione dell'apparato ministeriale) il processo di attribuzione di compiti alle autonomie. Questo si è, come è noto, sviluppato con la legge n. 59 del 1997 - che ha in parallelo

sistema sanitario, tuttora in sensibile evoluzione a livello costituzionale. Ne è testimonianza il disegno di legge costituzionale recante "*Modificazione di articoli della parte II, della Costituzione*", approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004 in base a cui alle Regioni viene riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in materia assistenza ed organizzazione sanitaria[2].

Il carattere di persistente non definitività della configurazione ordinamentale, che ha caratterizzato i provvedimenti di ridefinizione delle strutture ministeriali via via assunti, e la consapevolezza di un ulteriore possibile riadeguamento organizzativo e funzionale emerge anche negli stessi documenti programmatici. Sia nel Piano Sanitario Nazionale 2003-2005[3] - il cui iter si è concluso, come la Corte ha già rilevato, in ritardo rispetto alle fisiologiche scansioni temporali previste - che nella nota preliminare al DDL di bilancio per il 2003[4] emergono infatti tali problematiche, che si connettono al ruolo sempre più incisivo delle regioni e delle aziende nel sistema sanitario.

In tale prospettiva rileva infatti, con particolare riguardo al settore, la traduzione operativa di misure volte ad assicurare principi costituzionalmente sanciti: ci si riferisce in particolare, oltre all'art. 32, che affida allo Stato la "tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", all'art. 117, comma 2, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m) ed il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dell'amministrazione centrale, regionale e locale" (lett. r). Una particolare rilevanza assume la estrinsecazione della potestà legislativa (esclusiva statale) attinente alla perequazione, come quella (concorrente) del coordinamento della finanza pubblica[5].

In tale appena accennato scenario - ove sempre più incisivo è un ruolo delle intese e degli accordi intervenuti nella sede della conferenza Stato-Regioni[6], nel cui ambito maturano le scelte strategiche non solo di ordine finanziario, ma anche di convergenza sulle linee programmatiche e sulle modalità di monitoraggio, attraverso l'attivazione di appositi "tavoli tecnici" di crescente rilievo istituzionale ed operativo[7] - vanno dunque inquadrate le specifiche innovazioni dell'apparato ministeriale, volte a corrispondere alle esigenze di coniugare la continuità dell'azione amministrativa con le nuove coordinate ordinamentali.

---

previsto un riordino generale del sistema delle amministrazioni centrali ha attuato con il d.lgs. n. 300, seguito dal d.lgs. n. 112 del 1998 nel disciplinare in via generale il conferimento di funzioni alle autonomie, precisato e definito l'area degli interventi statali anche dal settore della salute (Titolo IV, capo I, artt. 114 e ss.). In parallelo a tali riforme più generali era intervenuto, con specifico riferimento alla materia, il d.lgs. n. 229 (c.d. "riforma ter") del 1999.

[2] Tali linee erano già esplicitate nel d.DL di modifica dell'art. 117 della Costituzione (A.S. 1187) anch'esso approvato in prima lettura dal Senato.

[3] DPR 23 maggio 2003 in G.U. n. 95 del 18 giugno 2003. In esso si afferma che il ruolo dello Stato in materia di sanità viene a trasformarsi, "da una funzione preminente di organizzatore e gestore di servizi a quella di garante dell'equità sul territorio nazionale", identificando i compiti del ministero della salute in "quelli di garantire a tutti l'equità del sistema, la qualità, l'efficienza e la trasparenza anche con la comunicazione corretta ed adeguata; evidenziare le disuguaglianze e le iniquità e promuovere le azioni correttive e migliorative; collaborare con le Regioni a valutare le realtà sanitarie e a migliorarle; tracciare le linee dell'innovazione e del cambiamento e fronteggiare i grandi pericoli che minacciano la salute pubblica".

[4] A.C. n. 3201, tab. 15.

[5] Sotto il versante di attuazione della normativa costituzionale già vigente l'amministrazione ha di recente predisposto uno schema di attuazione della delega di cui all'art.1, comma 3 della legge 131 del 2003 per l'individuazione dei principi fondamentali in materia di "governo clinico" a tutela della salute, per i quali vi è la competenza del legislatore statale in base all'art. 117, comma 3 della Costituzione, che riserva, come è noto, alla legislazione concorrente la materia della tutela della salute.

[6] Rilevano in particolare gli Accordi del 3 agosto 2000, del 22 marzo 2001 e soprattutto dell'8 agosto 2001, il cui contenuto è stato fatto proprio dal. DL 18 settembre 2001, n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405. Una ricognizione di tali accordi e dei correlati "tavoli tecnici" è nell'appendice al presente capitolo.

[7] Vedasi, amplius l'appendice al presente capitolo.

Va evidenziata in primo luogo la più recente ridefinizione delle strutture ministeriali avvenuta con il DPR 28 marzo 2003, n. 129, adottato in base agli articoli 47-*bis*, 47-*ter* e 47-*quater* aggiunti al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 dall'art. 11 del decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317. Si ricorda che con tale provvedimento è stato (re)istituito, ad inizio della XIV legislatura, il Ministero della salute, attribuendo ad esso le funzioni - già ricomprese nelle lettere a) e b) dell'art. 46 del citato d.lgs. n. 300 - spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, nell'ambito e con finalità di salvaguardia e di gestione integrata dei servizi socio-sanitari e della tutela dei diritti alla dignità della persona umana e alla salute[8].

Pur riprendendo molte delle funzioni della precedente figura ministeriale, con tale provvedimento ne sono state rivisitate le funzioni ed i compiti in relazione alla accennata complessa evoluzione istituzionale, come si evince dalla stessa nuova denominazione dei dipartimenti (dipartimento della qualità; dipartimento dell'innovazione; dipartimento della prevenzione e della comunicazione). Tale nuova denominazione vuole infatti rimarcare (così come emerge anche nei documenti programmatici) una diversa collocazione degli apparati centrali nel sistema, per la realizzazione di politiche pubbliche che coinvolgono diversi livelli decisionali, e per le quali al ministero della salute è riconosciuto un ruolo propositivo e di supporto nel policentrico sistema della salute. Come la Corte ha già evidenziato, i più rilevanti obiettivi individuati nei documenti programmatici dell'amministrazione si inseriscono infatti in un percorso complesso, che interagisce con il sistema delle Regioni e delle aziende sanitarie, richiedendo decisivi momenti di cooperazione dei diversi livelli decisionali, anche all'interno dello stesso Governo centrale.

In tale ottica vanno lette le problematiche, più ampiamente illustrate nella appendice al presente capitolo, relative alla programmazione delle politiche per investimenti, ed in particolare al sistema informativo, di cui la Corte ha più volte sottolineato il valore strategico, che oggi assume ulteriore rilievo anche per l'adozione di misure perequative in linea con la nuova disciplina costituzionale. Esse vengono a connotare il ruolo propulsivo del ministero nel sistema sanitario, caratterizzato nel recente periodo da altre significative riforme, ed in particolare del riordino degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), avvenuto con il d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 (in base all'art. 42 della 13 gennaio 2003 n. 3)[9] che interagiscono strettamente sia con l'attuazione di specifiche misure programmatiche, che nell'erogazione di significative risorse, quali quelle destinate alla ricerca.

La non definitività – ricollegabile alla evoluzione del sistema istituzionale e che emerge dalla stessa lettura dei testi normativi e programmatici ed in particolare dalle relazioni e dagli

---

[8] In particolare, in base all'art. 47-*ter* il ministero svolge le funzioni di competenza statale in due aree funzionali: quella dell'ordinamento sanitario (indirizzi generali e coordinamento in materia di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione delle malattie umane, ivi comprese le malattie infettive e diffusive; prevenzione, diagnosi e cura delle affezioni animali, ivi comprese le malattie infettive e diffusive e le zoonosi; programmazione sanitaria di rilievo nazionale, indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività regionali; rapporti con le organizzazioni internazionali e l'Unione europea; ricerca scientifica in materia sanitaria) e quella della tutela della salute umana e sanità veterinaria (tutela della salute umana anche sotto il profilo ambientale, controllo e vigilanza sui farmaci, sostanze e prodotti destinati all'impiego in medicina e sull'applicazione delle biotecnologie; adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche di natura igienico-sanitaria, relative anche a prodotti alimentari; organizzazione dei servizi sanitari; professioni sanitarie; concorsi e stato giuridico del personale del Servizio sanitario nazionale; polizia veterinaria; tutela della salute nei luoghi di lavoro). In base all'art. 47-*quater* il Ministero si articola in dipartimenti, il cui numero non può essere superiore a quattro, sulle aree funzionali di cui all'art. 47-*ter*. Si ravvisa dunque una certa asimmetria tra il numero dei Dipartimenti istituiti (tre) e le aree individuate dalla legge, che peraltro prevede un numero massimo di quattro Dipartimenti.

[9] Il termine di tre mesi era stato prorogato dall'art. 1 della legge n. 200 del 1° agosto 2003.

atti ufficiali che ne hanno accompagnato la gestazione[10] - viene evidenziata dagli ulteriori più recenti sviluppi anche di taglio organizzativo.

Il disegno posto dal DPR 28 marzo 2003, n. 129 – analiticamente esaminato nel successivo paragrafo - è stato infatti peraltro già rimesso in discussione in relazione all'attuazione dell'art. 48 del DL 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, facente parte della decisione di bilancio per il 2004, che ha previsto "*con effetto dal 1° gennaio 2004*", la istituzione dell'Agenzia Italiana del Farmaco, al fine di garantire l'unitarietà delle attività in materia di farmaceutica e di favorire in Italia gli investimenti in ricerca e sviluppo.

L'Agenzia è chiamata, infatti, con esclusione di talune funzioni[11] a svolgere i compiti già affidati alla direzione generale dei Farmaci e dei dispositivi medici: ad essa - dotata di personalità giuridica di diritto pubblico di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale e sottoposta alle funzioni di indirizzo del Ministero della salute e alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze - sono inoltre affidati compiti di "alta consulenza tecnica" al Governo ed alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in materia di politiche per il farmaco con riferimento alla ricerca, agli investimenti delle aziende in ricerca e sviluppo, alla produzione, alla distribuzione, alla informazione scientifica, alla regolazione della promozione, alla prescrizione, al monitoraggio del consumo, alla sorveglianza sugli effetti avversi, alla rimborsabilità e ai prezzi. Gli organi dell'Agenzia, da nominarsi con decreto del Ministro della salute, evidenziano anch'essi la collocazione peculiare del nuovo ente nel sistema sanitario[12].

Una recentissima ulteriore innovazione è contenuta nella legge 26 maggio 2004, n. 138 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, recante "Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 29 maggio 2004, che istituisce presso il Ministero della salute il Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie con analisi e gestione dei rischi, previamente quelli legati alle malattie infettive e diffusive e al bioterrorismo[13].

In tali complesse coordinate istituzionali e nelle più recenti vicende normative si inquadra dunque l'analisi dei documenti programmatici e delle risultanze contabili. Va preliminarmente sottolineato che il bilancio ed il rendiconto per l'esercizio passato risultano ancora redatti sulla base di un'articolazione strutturale, oggi superata, in tre CdR (Gabinetto; dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione; dipartimento della tutela della salute

---

[10] Emblematica del fatto che la riforma si colloca in un momento istituzionale di nuova definizione di compiti e responsabilità: appare la stessa formulazione della normativa di cui al DPR 28 marzo 2003, n.129, che riserva al Ministero lo svolgimento delle funzioni di interesse sanitario di competenza statale, facendo espressamente salve le competenze delle Regioni come individuate dalla *normativa vigente.*

[11] Si tratta di quelle di cui alle lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) del comma 3, dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129.

[12] Il direttore generale è infatti nominato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome; il consiglio di amministrazione è costituito da un Presidente designato dal Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza, e da quattro componenti di cui due designati dal Ministro della salute e due dalla Conferenza; il collegio dei revisori dei conti è costituito da tre componenti, di cui uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, con funzioni di presidente, uno dal Ministro della salute e uno dalla Conferenza.

[13] Il centro opera in coordinamento con le strutture regionali attraverso convenzioni con l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), gli istituti zooprofilattici sperimentali, le università, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e altre strutture di assistenza e di ricerca pubbliche e private, nonché con gli organi della sanità militare. Il centro opera con modalità e in base a programmi annuali approvati con decreto del Ministro della salute. Per l'attività e il funzionamento del Centro, ivi comprese le spese per il personale, e' autorizzata la spesa di 32,65 milioni di euro per l'anno 2004, 25,45 milioni di euro per l'anno 2005 e 31,90 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006. La norma istituisce altresì un Istituto di riferimento nazionale specifico sulla genetica molecolare e su altre moderne metodiche di rilevazione e di diagnosi, collegato con l'Istituto superiore di sanità e altre istituzioni scientifiche nazionali ed internazionali, con sede in Milano, presso l'Ospedale Maggiore, denominato Fondazione "Istituto nazionale di genetica molecolare INGM".

umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali). Tale articolazione corrisponde a quella disegnata dal DPR 7 dicembre 2000, n. 435 "Regolamento recante norme sintetiche di organizzazione del Ministero della sanità", emanato ai sensi dell'art. 55, comma 3 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che delineava un assetto del Ministero strutturato in due dipartimenti, corrispondenti alle aree disegnate dal d.lgs. n. 300 (dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione e dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali), con al loro interno 11 direzioni generali[14]. A conferma del tormentato processo evolutivo degli apparati va ricordato che in base all'originario disegno delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999, che aveva trovato attuazione con il DPR n. 126 del 2001 era previsto l'accorpamento, in correlazione alle quattro aree funzionali previste dall'art. 46 del d.lgs. n. 300, del ministero della sanità in una più ampia articolazione deputata alla tutela del Welfare ("Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali").

In questo contesto, di cui vanno sottolineati taluni aspetti istituzionali e procedimentali di significativa valenza nell'evoluzione del sistema e che trascendono quindi il pur rilevante significato settoriale, si registra la ulteriore definizione delle strutture, avvenuta nel passato esercizio, sia con il regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro[15] (DPR 12 giugno 2003, n. 208) che con il decreto 12 settembre 2003, di individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, più avanti esaminato.

Sotto il versante più squisitamente contabile va evidenziato che nelle more del perfezionamento del provvedimento di individuazione degli uffici dirigenziali non generali, avvenuta con il provvedimento da ultimo citato e della formale definizione dei procedimenti di conferimento degli incarichi di livello dirigenziale l'Amministrazione ha adottato in data 28 luglio 2003 il c.d. "decreto- ponte" per consentire la continuità della gestione nella fase di trazione dal precedente al nuovo assetto, più analiticamente esaminato, anche con riguardo all'impatto sulla gestione finanziaria nel successivo paragrafo.

3. La nuova configurazione organizzativa.

Come si è già anticipato nella scorsa relazione, in base al DPR 28 marzo 2003, n. 129 il Ministero si articola in tre Dipartimenti - in luogo dei due precedentemente previsti - chiamati ad assicurare l'esercizio delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Il provvedimento - la cui attuazione, non deve comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato - prevede complessivamente dieci direzioni generali[16] (in luogo delle

---

[14] Su tale impostazione contabile, oggi superata, si fonda dunque necessariamente l'analisi delle risultanze contabili per il 2003, mentre il bilancio per il 2004 è invece impostato in relazione ai tre nuovi dipartimenti (dipartimento della qualità; dipartimento dell'innovazione; dipartimento della prevenzione e della comunicazione).

[15] L'attività di tali Uffici è finalizzata alla realizzazione degli obiettivi di propulsione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative in materia legislativa, amministrativa e di verifica dei risultati conseguiti; rilevazione e monitoraggio dei principi di politica sanitaria desumibili dalla normativa vigente, ai fini dell'attuazione delle scelte del Governo; assolvimento dei compiti di supporto per l'assegnazione e la ripartizione delle risorse ai dirigenti preposti ai Centri di Responsabilità, anche in funzione della verifica dei risultati effettuata dal servizio controllo interno; raccordo, nelle materie di competenza, con gli organi costituzionali, di Governo, le autorità locali e con i Centri di Responsabilità dell'Amministrazione, finalizzate al perseguimento degli obiettivi di politica sanitaria del Governo.

[16] Va considerata poi la Segreteria generale del Consiglio superiore di sanità. Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, le direzioni generali esercitano i necessari poteri di accertamento e di ispezione, anche nei confronti degli organismi che svolgono le funzioni e i compiti amministrativi conferiti, come previsto dall'articolo 115, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, avvalendosi, prioritariamente, del personale cui il vigente ordinamento attribuisce, in modo specifico, compiti di natura ispettiva. Spetta parimenti alle stesse direzioni generali l'espletamento delle attività istruttorie connesse all'esercizio dei poteri sostitutivi, nonché delle attività strumentali all'adozione dei provvedimenti d'urgenza previsti dall'articolo 117, comma 1, secondo periodo, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998.

undici preesistenti)[17], che subentrano alle preesistenti analoghe strutture dirigenziali generali del Ministero, pur con talune rilevanti innovazioni, intese a far fronte, come si è detto, al diverso ruolo degli apparati centrali nel sistema sanitario.

I nuovi Dipartimenti sono:

- il Dipartimento della qualità, prefigurato allo sviluppo ed al monitoraggio dei sistemi di garanzia della qualità del Servizio sanitario nazionale, con la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale, cui sono demandati i compiti dell'osservazione sul servizio all'utente, della formazione del personale e dell'individuazione dei fabbisogni informativi;
- il Dipartimento dell'innovazione, cui sono affidati compiti di propulsione e vigilanza per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e a sostegno di azioni di studio e creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani;
- il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione , cui sono affidate le attività di coordinamento e vigilanza e di diretto intervento di competenza statale in tema di tutela della salute, dell'ambiente e delle condizioni di vita e di benessere delle persone e degli animali, nonché quelle relative alla informazione e comunicazione agli operatori ed ai cittadini e alle relazioni istituzionali interne ed internazionali.

Nell'ambito del Dipartimento della qualità sono istituite tre Direzioni generali: la Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema[18]; la Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie[19]; la Direzione

---

[17] In particolare si osserva che gli Uffici V - VI - VII - VIII e IX della soppressa direzione generale delle prestazioni sanitarie e medico legali sono attribuiti al dipartimento della qualità, mentre gli Uffici I, II, III e IV della stessa direzione generale sono affidate al dipartimento della prevenzione e della comunicazione.

[18] La direzione svolge le funzioni relative alla definizione del Piano sanitario nazionale, dei piani di settore aventi rilievo ed applicazione nazionale, con la individuazione degli strumenti strategici per il raggiungimento degli obiettivi e per la verifica del loro conseguimento; alla analisi dei fabbisogni finanziari del Servizio sanitario nazionale; alla elaborazione e verifica dei dati economici relativi al Servizio sanitario nazionale ed all'aggiornamento dei modelli economici del Sistema informativo sanitario; alla determinazione dei criteri generali per la classificazione e la remunerazione delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale; al monitoraggio ed alla riqualificazione della rete dell'offerta sanitaria, in relazione anche alla mobilità degli assistiti, alla programmazione coordinata degli interventi rivolti alla valorizzazione dei centri di eccellenza sanitaria; agli investimenti pubblici in sanità; alla definizione dei livelli essenziali di assistenza ed al relativo monitoraggio ; al coordinamento del trasferimento di competenze dal Ministero alle Regioni; alla verifica delle liste di attesa ed alla promozione di interventi finalizzati alle loro riduzioni; alla definizione di criteri e requisiti per l'esercizio, l'autorizzazione e l'accreditamento delle attività sanitarie ed alla verifica degli strumenti di valutazione della qualità percepita e della loro efficacia; alla promozione dello sviluppo e verifica sulla diffusione dell'istituto della certificazione di qualità; ai ricorsi per la corresponsione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati; alla vigilanza sulle modalità di gestione e di finanziamento dei sistemi di erogazione delle prestazioni sanitarie diverse dal Servizio sanitario nazionale; allo studio e promozione di nuovi modelli per l'assistenza integrata, sanitaria e sociale a malati acuti, cronici e terminali, agli anziani e ai disabili, attraverso la programmazione coordinata dei livelli di intervento; alla destinazione e utilizzazione dei fondi strutturali comunitari. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in nove Uffici, opera il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; sono previste nel numero di quattro le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[19] La direzione generale svolge le funzioni relative alle professioni sanitarie e risorse umane del Servizio sanitario nazionale; alla vigilanza sugli ordini e sui collegi degli esercenti le professioni sanitarie ed al funzionamento della Commissione centrale perle professioni sanitarie; al supporto per il rinnovo degli accordi riguardanti il personale sanitario a rapporto convenzionale; alla promozione della professionalità attraverso programmi organici di formazione permanente e di aggiornamento; ai rapporti con l'Autorità del volontariato per la valorizzazione del "capitale sociale"; ai rapporti con le Società medico-scientifiche e le loro federazioni. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la

generale del sistema informativo[20]. Presso il Dipartimento opera inoltre la segreteria generale del Consiglio superiore di sanità.

Anche nell'ambito del Dipartimento dell'innovazione sono previste tre Direzioni generali: la Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici[21], interessata come si è detto, dalla riforma prevista dall'art. 48 del DL 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326; la Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica[22]; la Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio[23].

Nell'ambito del Dipartimento della prevenzione e della comunicazione operano invece quattro Direzioni generali: la Direzione generale della prevenzione sanitaria[24]; la Direzione

---

direzione generale, articolata in otto Uffici, sono previste nel numero di cinque le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[20] La direzione generale svolge le funzioni relative alla individuazione dei fabbisogni informativi del Servizio sanitario nazionale e del Ministero; alla informatizzazione dell'attività amministrativa del Ministero, alla gestione di osservatori e centri di documentazione e relativo monitoraggio; ai rapporti con gli organismi incaricati delle attività informatiche nella pubblica amministrazione e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie; alla elaborazione e verifica dei dati statistici relativi all'attività del Servizio sanitario nazionale; alla relazione sullo stato sanitario del Paese; alla biblioteca. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in sei Uffici, sono previste nel numero di cinque le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[21] La direzione generale svolge le funzioni relative alla ricerca, sperimentazione, produzione e commercializzazione dei medicinali per uso umano e connessa farmacovigilanza; alla pubblicità dei medicinali e di altri prodotti; ai dispositivi medici; ai prodotti usati in medicina o per il miglioramento dello stato di salute; ai biocidi e prodotti cosmetici; alla produzione, commercio ed impiego delle sostanze stupefacenti psicotrope ed all'aggiornamento delle relative tabelle; agli studi e ricerche sull'utilizzazione dei farmaci; ai registri della popolazione per la farmacoepidemiologia; al funzionamento della segreteria del Comitato etico nazionale. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale , articolata in quattordici Uffici, sono previste nel numero di undici le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[22] La direzione generale svolge le funzioni relative alla ricerca scientifica in materia sanitaria ed al funzionamento della Commissione nazionale per la ricerca sanitaria; alla promozione della ricerca tecnologica in materia sanitaria; alla disciplina della tutela sanitaria, delle attività sportive e della lotta contro il doping; ai rapporti con l'università' e gli enti di ricerca, pubblici e privati, nazionali ed internazionali; alla vigilanza sull'Istituto superiore di sanità, sull'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, sugli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e sugli altri enti o istituti a carattere nazionale previsti dalla legge; alle informazioni alle regioni e agli operatori a supporto delle decisioni relative all'uso delle tecnologie mediche. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale , articolata in otto Uffici, sono previste nel numero di sette le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[23] La direzione generale svolge le funzioni relative alla organizzazione, bilancio e personale del Ministero, con particolare riferimento all'individuazione dei fabbisogni di risorse umane, finanziarie e strumentali ed alla relativa acquisizione; alla formazione del personale, alle relazioni sindacali, alla contrattazione e mobilità, compresa quella dipartimentale. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in nove Uffici, sono previste nel numero di due le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[24] La direzione generale svolge le funzioni relative alla promozione della salute anche nei settori materno infantile, età evolutiva e dell'anziano; alla prevenzione, con particolare riguardo alla profilassi internazionale ed a quella delle malattie infettive e diffusive, alla tutela igienico-sanitaria da fattori di inquinamento e nei confronti delle sostanze pericolose, alla tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro, alla radio protezione, alla prevenzione delle tossicodipendenze e delle malattie di rilievo sociale, inclusa la tutela della salute mentale, all'invalidità' civile e alla disabilità; alle caratteristiche igienico-sanitarie delle acque; al trapianto di organi; all' impiego delle biotecnologie e procedure autorizzative concernenti attività relative a microrganismi ed organismi geneticamente modificati; alle provvidenze straordinarie in materia di assistenza sanitaria in Italia agli immigrati, agli apolidi, ai rifugiati politici ed agli stranieri; alle attività di prevenzione concernente pericoli di bioterrorismo; in materia di sangue ed emoderivati. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in nove Uffici, sono previste nel numero di tredici le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

generale della sanità veterinaria e degli alimenti[25]; la Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali[26]; la Direzione generale per i rapporti con l'Unione europea e per i rapporti internazionali[27].

Il disegno posto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n 129 ha trovato ulteriore definizione con il DM 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale per i tre Dipartimenti e specificamente per le dieci nuove Direzioni generali. Presso ciascun Dipartimento sono previsti, alle dirette dipendenze del capo dipartimento, tre uffici dirigenziali di livello non generale, mentre sono fissate nel numero complessivo di dodici i dirigenti con le funzioni di consulenza, studio e ricerca alle dirette dipendenze degli stessi capi dipartimento.

La nuova configurazione degli apparati, al di là delle correlazioni con il ruolo di conoscenza, programmazione e supporto all'intero sistema sanitario, più ampiamente evidenziato nell'appendice, ha comportato la necessità di una coerente rilettura e ricostruzione dell'architettura contabile e di una rivisitazione delle scansioni programmatiche.

Un confronto tra la precedente e la nuova articolazione strutturale può essere svolto alla luce del richiamato c.d. "decreto-ponte" emanato il 28 luglio 2003 per assicurare a metà esercizio la continuità delle funzioni, dei servizi e delle attività del Ministero, mediante l'assegnazione temporanea ai tre nuovi Dipartimenti (Dipartimento della qualità; Dipartimento dell'innovazione; Dipartimento della prevenzione e della comunicazione) degli uffici, del personale e delle risorse finanziarie delle preesistenti direzioni generali.

Il provvedimento stabiliva che fino all'emanazione del decreto ministeriale non regolamentare di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, relativi al nuovo assetto del ministero, come delineato dal DPR 28 marzo 2003, n 129 e nelle more dell'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione, ma comunque non oltre il 31 dicembre

---

[25] La direzione generale svolge le funzioni relative alla tutela della salute e del benessere degli animali, compresi quelli impiegati a fini scientifici e sperimentali; alla salubrità dei prodotti di origine animale e dei loro sottoprodotti; agli alimenti per uso umano, compresi quelli destinati ad un'alimentazione particolare; alle biotecnologie alimentari e procedure comunitarie relative agli alimenti transgenici; all' igiene e sicurezza alimentare; ai prodotti per l'alimentazione animale; alla ricerca, sperimentazione, produzione e commercializzazione dei medicinali e dei dispositivi per uso veterinario; ai prodotti fitosanitari; alla polizia veterinaria ed alla profilassi internazionale nei settori veterinario e alimentare; allo smaltimento e trasformazione dei rifiuti di origine animale; alla ricerca veterinaria e vigilanza sugli istituti zooprofilattici sperimentali; ai rapporti con l'Organizzazione internazionale delle epizoozie, la FAO, l'Organizzazione mondiale del commercio. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in quattordici Uffici, sono previste nel numero di sei le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[26] La direzione generale svolge le funzioni relative alla attività di comunicazione e informazione agli operatori sanitari e alle imprese; educazione sanitaria; alle pubblicazioni, convegni e congressi scientifici; agli studi e documentazione; ai rapporti con organismi pubblici e privati operanti in materia sanitaria, comprese le organizzazioni del volontariato e del terzo settore; portale e centro di contatto del Ministero e attività di comunicazione e informazione ai cittadini; atti di indirizzo e coordinamento in materia di rapporti di comunicazione tra Servizio sanitario nazionale e università. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in cinque Uffici, sono previste nel numero di quattro le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

[27] La direzione generale di svolge le funzioni relative alla partecipazione alle attività degli organismi internazionali e sovranazionali ed incontri a livello internazionale; alla gestione dei rapporti con l'Unione europea, con il Consiglio d'Europa e con l'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica; ai rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e le altre agenzie specializzate delle Nazioni Unite; alla promozione dell'attuazione delle convenzioni, delle raccomandazioni e dei programmi comunitari e internazionali in materia sanitaria; allo svolgimento delle attività connesse alla stipula degli accordi bilaterali del Ministero; ai rapporti giuridici ed economici in materia di assistenza sanitaria nell'ambito dell'Unione europea ed in ambito extracomunitario; agli interventi sanitari in caso di emergenze internazionali. In base al decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale presso la direzione generale, articolata in sette Uffici, sono previste nel numero di due le funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, conferibili a dirigenti di seconda fascia.

2003, gli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale non generale previsti dal decreto ministeriale 17 maggio 2001, continuassero a svolgere i compiti loro affidati con il personale e le risorse finanziarie assegnate, nell'ambito dei nuovi dipartimenti. E' stato previsto che gli uffici posti alle dipendenze del capo del dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del Ministero, il relativo personale e le risorse finanziarie, si trasferissero al dipartimento della qualità, mentre rientrassero nelle competenza del dipartimento dell'innovazione gli uffici, il personale e le risorse finanziarie già posti alle dipendenze del capo del dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali.

Più in particolare al Dipartimento della qualità sono state assegnate le competenze, il personale e le risorse finanziarie degli Uffici delle soppresse Direzioni generali della programmazione sanitaria; delle risorse umane e professioni sanitarie; del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici (ad eccezione dell'Ufficio IX affidato al dipartimento dell'innovazione), insieme alla segreteria generale del Consiglio superiore di sanità. Al Dipartimento della qualità sono stati assegnati anche gli Uffici V - VI - VII - VIII e IX della soppressa direzione generale delle prestazioni sanitarie e medico legali, mentre gli Uffici I, II, III e IV della stessa direzione generale sono affidate al dipartimento della prevenzione e della comunicazione[28].

Al Dipartimento dell'innovazione sono state invece assegnate le competenze, il personale e le risorse finanziarie degli Uffici delle soppresse direzioni generali della valutazione dei medicinali e della farmacovigilanza e della ricerca sanitaria e della vigilanza sugli enti, insieme a quelle della direzione generale dell'organizzazione, bilancio e personale.

Al Dipartimento della prevenzione e della comunicazione sono state assegnate le competenze, il personale e le risorse finanziarie degli uffici delle soppresse direzioni generali della prevenzione; della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e della nutrizione; degli studi, della documentazione e della comunicazione; dei rapporti internazionali e delle politiche comunitarie, insieme agli uffici periferici di livello dirigenziale non generale individuati dall'art. 9, comma 3 e dall'art. 11 comma 3 del decreto ministeriale 17 maggio 2001. Il decreto fa salvi i provvedimenti di individuazione della gestione unificata di cui all'art. 4 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Si ricorda che in base all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 i Dipartimenti devono assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero, attraverso l'esercizio dei compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e dei relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano, di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite. In particolare un più significativo ruolo, di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale è attribuito ai capi dipartimento, responsabili dei risultati complessivamente raggiunti.

In tale ottica assume quindi particolare rilievo la funzione di determinazione dei programmi in attuazione degli indirizzi del Ministro e di conseguente allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, così come dei compiti di propulsione, coordinamento, controllo e vigilanza nei confronti degli uffici medesimi. La necessità di ancorare ad una maggiore unitarietà l'operato delle diverse direzioni generali emerge anche dalla direttiva del Ministro, adottata in data 30 luglio 2003, con la quale si è disposto che tutti

[28] Significativa appare la vicenda di taluni capitoli di bilancio di pertinenza, nella misura degli stanziamenti specificata, di più dipartimenti; si tratta del cap. 3200 "Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia ecc."; ripartito tra il dipartimento della qualità per 13,84 milioni di euro (pari al 95,71 per cento) e per 619 mila euro (pari al 4,29 per cento) dipartimento della prevenzione e della comunicazione; e del cap. 3330 "Rimborso per spese di assistenza sanitaria all'estero"; viceversa per la gran parte assegnato al dipartimento della prevenzione e della comunicazione (per 82,98 milioni di euro, pari al 98,58 per cento); mentre al dipartimento della qualità sono stati assegnati 1,19 milioni di euro (pari al 1,42 per cento).

gli atti dei direttori generali da inoltrare allo stesso Ministro, debbano recare il "visto" dei competenti capi dipartimento.

Va in particolare evidenziato che in base al citato decreto 12 settembre 2003, con cui è stato sostituito il precedente DM 17 gennaio 2001, di individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, presso ciascun Dipartimento sono previsti, alle dirette dipendenze del capo dipartimento, tre uffici dirigenziali di livello non generale, per i quali viene espressamente indicata, tra le altre, una funzione di supporto in termini di corretta attuazione della programmazione e conseguente verifica dei risultati in connessione con le risorse disponibili.

Appaiono in tal modo poste le basi per una compiuta esplicazione del ciclo programmatico all'interno del ministero, che come si è anticipato, per i più rilevanti obiettivi individuati evidenzia peraltro un percorso più articolato, che interagisce fortemente con il sistema delle Regioni e delle stesse aziende sanitarie, e che va delineando, per il Ministero, un prioritario ruolo propulsivo nell'ambito del sistema sanitario, da un lato in termini di indirizzo e monitoraggio, dall'altro di risposta alle situazioni di rischio che si manifestano sull'intero territorio nazionale.

E proprio in relazione a tale complessa interazione la Corte, nella sede istruttoria di controllo ha reiteratamente rappresentato all'amministrazione l'esigenza di procedere ad un compiuto iter programmatorio, da sottoporre al controllo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, (dovendosi viceversa non sottoporre l'atto a registrazione laddove si assista alla mera erogazione di risorse che trovino il loro diretto fondamento in atti normativi od in precedenti provvedimenti di riparto): è il caso, ad esempio degli interventi in tema di potenziamento della sorveglianza epidemiologica per il benessere degli animali, di cui all'art. 1, comma 1, lett, b, della legge n. 3 del 2001; dell'autorizzazione di spesa e della ripartizione alle regioni per attività di monitoraggio relative all'abuso di alcool e ai problemi correlati.

In taluni casi all'atto programmatorio di riparto deve essere accompagnata e formalizzata la procedura volta alla adozione degli atti di indirizzo e coordinamento previsti, come nel caso della individuazione dei criteri per il monitoraggio dei dati alcolici (art. 3, c. 1, della legge 125 del 2001).

Tali considerazioni assumono ulteriore spessore laddove all'atto programmatorio dell'amministrazione debba seguire il parere della conferenza Stato-Regioni, come nel caso dei fondi relativi alla legge 91 del 1999 ed alla legge 388 del 2000, relative alla tematica dei trapianti.

4. Il ciclo programmatico all'interno del Ministero.

Le riferite innovazioni nell'assetto della struttura organizzativa e nella correlata trasposizione contabile delle risorse, che ha interessato l'intero esercizio, hanno ovviamente condizionato le fisiologiche scansioni della programmazione strategica, fondata, come è noto, in base ai principi indicati dagli articoli 4 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, sulla distinzione tra funzioni di indirizzo, di determinazione degli obiettivi e delle priorità, nonché della conseguente verifica, proprie del vertice politico, e compiti gestionali attribuiti ai dirigenti.

Va evidenziato che il circuito disegnato in via generale dalla norma in ordine alla programmazione strategica e di bilancio acquista specifica valenza e peculiare problematicità con riferimento all'amministrazione della salute, laddove, come si è anticipato, nella complessa articolazione del sistema sanitario la peculiare funzione programmatoria delle politiche pubbliche di settore (maggiormente correlate con quelle internazionali e comunitarie) coinvolge diversi livelli decisionali, che trovano una essenziale scansione in termini di esplicitazione, confronto e composizione nella sede della conferenza Stato-Regioni, richiedendo crescenti momenti di fattiva e "leale collaborazione" anche alla luce dei principi costituzionali ricordati.

Alla accennata complessità ed interconnessione di momenti programmatori e decisionali articolati a diversi livelli di governo, anche all'interno del Governo centrale, si accompagna la

difficoltà di una puntuale riconducibilità delle risorse del bilancio statale agli obiettivi individuati, accentuata, come si è detto, dalla riforma delle linee organizzative e contabili che ha caratterizzato l'intero esercizio e che condiziona ancora, per la parte relativa all'agenzia per il farmaco, la compiuta definizione del quadro strutturale.

4.1. La nota preliminare.

Nella programmazione strategica e di bilancio un rilievo particolare assume la nota preliminare, cui deve conformarsi la stessa direttiva generale e la successiva pianificazione operativa. A tal proposito, mentre era stata rilevata nel DDL di bilancio per l'esercizio 2002, la redazione "solo in maniera tecnica" della nota preliminare, pur predisposta in schema dall'amministrazione, a fronte di un più significativo processo di elaborazione avvenuto negli esercizi precedenti (in particolare negli stati di previsione del BLV 2000 e 2001), per il 2003 si assiste ad una diversa impostazione di tale fondamentale documento. Essa evidenzia infatti gli obiettivi strategici affidati al ministero in un percorso più articolato, che, come si è anticipato, interagisce fortemente con il sistema delle Regioni e delle stesse aziende sanitarie.

In base alla nota preliminare per il 2003 - che evidenzia peraltro il carattere di provvisorietà dell'articolazione sulla quale si innestano le linee programmatiche[29] - le attività che il Ministero della salute intendeva intraprendere e portare a compimento nel corso dell'esercizio 2003, coinvolgevano le politiche di maggiore rilevanza del settore; erano infatti esplicitati gli obiettivi di dare impulso al ruolo del ministero, sia a livello nazionale che internazionale, nell'azione di tutela della salute del cittadino, assicurando la partecipazione consapevole e attiva in seno agli organismi dell'Unione Europea e internazionali anche in vista del semestre di presidenza italiana dell'UE; l'erogazione dei livelli uniformi delle prestazioni sanitarie ed il supporto alle Regioni nel processo di autonomia in relazione anche alle modifiche costituzionali; il rilancio della ricerca scientifica nel settore sanitario, anche ai fini dell'innovazione tecnologica; la promozione dello sviluppo della certificazione di qualità nel S.S.N. Ulteriori obiettivi strategici erano quelli di promuovere: la consapevolezza dei cittadini sugli stili di vita, sulle tematiche della prevenzione e su altri rilevanti aspetti concernenti la salute; nuove politiche del farmaco; attività formative a distanza per il personale del S.S.N., attraverso l'attuazione del programma ECM; iniziative volte a favorire la costituzione di centri sanitari di eccellenza; l'adeguamento del sistema informativo sanitario in modo coerente con i nuovi indirizzi di politica sanitaria contenuti nel Piano Sanitario Nazionale; l'attività di formazione e di aggiornamento del personale del Ministero per favorire i processi di cambiamento in atto nella PA[30].

---

[29] La nota precisa che il progetto di bilancio per l'esercizio finanziario 2003 è stato predisposto "tenendo conto dell'attuale assetto organizzativo del Ministero" che potrà essere modificato nel corso dell'esercizio per effetto della legge costituzionale n. 3/2001 e la conseguente ridefinizione delle competenze dello Stato in materia sanitaria, nonché del nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero, in corso di approvazione".

[30] In particolare gli obiettivi affidati al dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del ministero. erano quelli di monitorare l'attuazione dell'accordo sui livelli essenziali di assistenza; promuovere lo sviluppo del sistema di certificazione della qualità; promuovere iniziative volte a ridurre le liste di attesa per l'accesso alle prestazioni sanitarie; promuovere e realizzare prototipi di attività formative a distanza (distance learning) da sperimentare per l'attuazione del programma ECM; rilanciare la ricerca scientifica; promuovere la realizzazione a livello regionale di reti di assistenza integrata pluricentriche; potenziare i Centri di Eccellenza; avviare la ristrutturazione della rete ospedaliera anche attraverso il coordinamento dei programmi d'investimento ed ammodernamento del patrimonio immobiliare tecnologico del Servizio sanitario nazionale; definire i fabbisogni del sistema informativo sanitario e del Ministero mettendo a punto sistemi di trasmissione e condivisione delle informazioni a diversi livelli; dare attuazione alla riorganizzazione del Ministero della Salute. Al dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali erano affidati gli obiettivi di promuovere la ricerca e la diffusione di farmaci innovativi; sviluppare la rete di farmacovigilanza; promuovere l'informazione e l'educazione sanitaria sull'uso dei farmaci; avviare e monitorare la comunicazione sugli stili di vita e la prevenzione; aumentare la sicurezza sanitaria degli alimenti; collaborare con gli organismi sanitari internazionali e dell'unione europea, al fine di assicurare la più ampia partecipazione dell'amministrazione sanitaria ai programmi comunitari anche in vista del semestre di presidenza dell'U.E.; promuovere la comunicazione istituzionale anche

Notevole è il corredo degli indicatori nella definizione delle linee programmatiche, anche se ancora problematica appare la definizione e la utilizzazione degli strumenti di verifica del raggiungimento degli obiettivi caratterizzanti il policentrico sistema della sanità. Non si riscontra peraltro altrettanta attenzione al sistema degli indicatori nella nota preliminare per il 2004, che contiene invece il quadro degli obiettivi strategici elaborati in coerenza con le linee di indirizzo contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2004/2007, di "miglioramento del Servizio Sanitario Nazionale e della protezione della salute", con l'indicazione delle priorità per l'attività dei nuovi dipartimenti.

4.2. La direttiva generale.

Per il 2003 la Direttiva generale, emanata il 14 febbraio 2003 al termine di una complessa attività istruttoria[31] si articola in cinque sezioni: Sezione I "priorità politiche"; Sezione II "obiettivi"; Sezione III "meccanismi di monitoraggio"; Sezione IV "sistema di valutazione dei dirigenti"; Sezione V "formazione e valorizzazione del personale".

Il processo di programmazione si è sviluppato in coerenza con le linee guida contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002 "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003" e gli altri principali documenti programmatici del Governo, sia di natura generale (programma di Governo, documento di programmazione economico-finanziaria 2003/2006, legge finanziaria e al bilancio dello Stato per l'anno 2003) che intersettoriale (linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo; programma nazionale di e-government; documento d'indirizzo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie relativo alla Carta d'identità elettronica e alla Carta nazionale dei servizi) oltre che naturalmente con le linee di indirizzo formulate per la stesura del Piano sanitario nazionale.

Il documento evidenzia per il 2003 le principali azioni da porre in essere a livello di amministrazione centrale, finalizzate a garantire l'equità, la qualità, l'efficienza e la trasparenza del sistema ed a promuovere, a fronte di disuguaglianze ed iniquità, interventi correttivi e migliorativi, attraverso l'elaborazione di indirizzi di programmazione sanitaria in termini di meccanismi di promozione e misura della qualità, di azioni a garanzia dell'attuazione dei livelli essenziali di assistenza e di linee guida per la razionalizzazione dell'uso delle risorse del

---

attraverso l'apertura di siti informativi in grado di assicurare una razionalizzazione dell'offerta di prestazioni sanitarie.

[31] Il processo di programmazione strategica. si è articolato in tre fasi. Nella prima fase (denominata "analisi preliminare") sono stati realizzati incontri nelle quali è stato condiviso il percorso metodologico da adottare, presentato il relativo programma di lavoro (identificazione delle attività da porre in essere, modalità e risultati attesi), sono state analizzate le linee guida da considerare quali riferimenti per la definizione della direttiva.Tale fase è stata accompagnata da una attività didattica, mediante l'organizzazione di appositi seminari orientati all'acquisizione di una base di conoscenza comune di strumenti tecnici, applicati alle attività inerenti il ciclo del processo di programmazione strategica. Nella seconda (denominata "analisi strategica") il processo di programmazione si è sviluppato attraverso la: analisi di obiettivi da raggiungere in coerenza con le linee guida di riferimento (programma di Governo, Dpef, politiche intersettoriali, ecc); la elaborazione di obiettivi strategici a traduzione delle priorità politiche, evidenziate nei documenti programmatici del Governo; la declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi; la definizione, per ogni obiettivo operativo, dei relativi programmi d'azione, in cui vengono esplicitate sia le fasi dettagliate delle attività da porre in essere (azioni, scadenze temporali, output, peso percentuale, vincoli e responsabilità), sia gli indicatori di riferimento, funzionali al presidio del monitoraggio delle vari fasi delle attività da porre in essere ed alla verifica del grado di raggiungimento dell'obiettivo. Nella terza (denominata "attività di verifica") si è proceduto infine alla verifica sia delle due caratteristiche strutturali della emananda direttiva (coerenza esterna ed interna), sia degli aspetti tecnico-metodologici dei programmi d'azione, oltre alla verifica finale del documento. La metodologia seguita tende a garantire il raccordo ("coerenza esterna") tra le priorità politiche del documento e gli indirizzi di Governo formalizzati nei principali documenti programmatici, nonché la coerenza interna tra gli obiettivi, sia di tipo "orizzontale" (obiettivi diversi non devono risultare in conflitto o incoerenti tra loro) che "verticale" (gli obiettivi devono essere strutturati in maniera da garantire che il raggiungimento di ciascuno di essi contribuisca al conseguimento dell'obiettivo finale complessivo).

Servizio sanitario nazionale, collaborando con le Regioni al fine di valutare le realtà sanitarie e migliorarle, allo scopo di realizzare, nel medio periodo, un'offerta sanitaria a livello di sistema sempre più adeguata alla domanda[32].

Sul versante più propriamente gestionale interno vi è poi l'impegno ad attivare anche interventi finalizzati alla razionalizzazione dell'organizzazione e della gestione, consistenti nella modifica dell'assetto organizzativo, nella semplificazione delle procedure di accesso ai procedimenti e della comunicazione interna ed esterna; nella promozione delle attività di formazione e diffusione della cultura del risultato; nel governo della spesa; nella impostazione metodologica dell'attività di controllo di gestione, con la sperimentazione su una realtà pilota interna all'amministrazione; nella prosecuzione del processo di gestione digitalizzata dei procedimenti.

A tali priorità politiche si ricollegano gli obiettivi strategici in esplicita correlazione alle "grandi missioni" ed alle "grandi strategie" del programma di Governo e la successiva declinazione in obiettivi operativi assegnati a ciascun Centro di Responsabilità, e specificati per le singole direzioni generali.

Ai due capi dei dipartimenti sono stati assegnati, a traduzione delle priorità politiche individuate, obiettivi strategici che comprendono uno o più obiettivi operativi, dettagliati quest'ultimi nei programmi d'azione, che risultano esplicitati in accompagnamento diretto alla direttiva generale.

Già nella scorsa relazione era stato rappresentato il problema - comune alla generalità delle amministrazioni strutturate in articolazioni dipartimentali - di assicurare il raccordo, evidentemente meno immediato, tra destinatari degli obiettivi e delle risorse e responsabili dell'attuazione. A tale maggiore "distanza" sono chiamati a sopperire da un lato i ricordati uffici di immediato supporto ai capi dei dipartimenti, prefigurati dal DM 12 settembre 2003, dall'altro una più puntuale articolazione dei percorsi programmatici attraverso i "piani operativi di azione" intesi ad indicare tempi, fasi e responsabili delle procedure, così come risorse umane impiegate, eventuali vincoli e criticità esterne.

Il documento non precisa peraltro la correlazione tra obiettivi e risorse da individuare ed attribuire, limitandosi a ricordare che ai titolari dei Centri di Responsabilità amministrativa è affidata la gestione delle risorse, comprese quelle di natura finanziaria previste dalla legge di bilancio[33], nonché delle risorse umane di cui al prospetto allegato alla direttiva stessa. Le risorse sono state invece assegnate con DM 17 febbraio 2003 ai titolari dei CdR, che a loro volta hanno provveduto a riassegnarle ai dirigenti preposti alle direzioni generali. A rendere meno agevole la lettura delle risultanze contabili per il 2003 si ricorda che in data 28 luglio 2003 è stato emanato il già richiamato "decreto-ponte" per assicurare la continuità delle funzioni, dei servizi e delle attività del ministero, assegnando temporaneamente, sulla base delle competenze previste, ai tre

---

[32] In tale ottica assumono rilievo, in coerenza ai ricordati obiettivi della nota preliminare, le linee dell'innovazione e del cambiamento, da raggiungere attraverso l'ammodernamento del Sistema informativo sanitario, e la conseguente piena condivisione delle informazioni, il potenziamento delle tecnologie del Servizio sanitario nazionale, l'avvio della sperimentazione della Carta nazionale per i servizi sanitari, la promozione della ricerca sanitaria e l'attuazione della riforma nell'ambito delle professioni sanitarie. Nel documento è prevista una comunicazione efficace verso i cittadini e gli operatori sanitari, investendo nella prevenzione e nella promozione della salute e di corretti stili di vita, nella consapevolezza di dover affrontare i pericoli che minacciano la salute pubblica, attraverso le collaborazioni e i programmi comunitari relativi al bioterrorismo, alle emergenze internazionali e alla sicurezza alimentare. Una attenzione particolare viene riservata al settore farmaceutico, promuovendo il confronto con gli altri paesi dell'Unione Europea e promuovendo l'accesso dei cittadini ai farmaci innovativi e alle nuove tecnologie di cura; in tale contesto era esplicitato l'obiettivo di verificare e confrontare le esperienze europee a livello d'eccellenza in ambito di formazione continua dei medici, di telemedicina e di forme di assistenza sanitaria e sociale per anziani non autosufficienti.

[33] Tabella n. 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 290 "Bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2003".

nuovi Dipartimenti previsti dal DPR 28 marzo 2003, n 129 gli uffici, il personale e le risorse finanziarie delle preesistenti direzioni generali.

In definitiva, se è dato riscontrare un positivo percorso di affinamento delle scansioni procedurali, persistono le difficoltà indicate sia nel raccordo con la programmazione "esterna" all'amministrazione - dovuta alla complessità del sistema e per quale si registrano comunque significativi progressi su taluni versanti, come quello della programmazione negoziata – che nella articolazione delle previsioni di bilancio in coerenza con il rinnovato assetto strutturale per assicurare una più diretta relazione con il quadro degli obiettivi programmati.

4.3. Il monitoraggio ed il controllo interno.

La direttiva dedica particolare attenzione all'attività di monitoraggio affidata ai Capi dei dipartimenti, titolari dei Centri di Responsabilità, incaricati di produrre, al fine di assicurare una costante verifica dello stato di attuazione degli obiettivi prefigurati, due rapporti intermedi (a fine aprile e a fine agosto), sul livello di realizzazione dei programmi d'azione[34], oltre al report finale sul grado di realizzazione degli obiettivi effettivamente conseguiti, facendo riferimento agli indicatori di risultato originariamente definiti.

Il monitoraggio è coordinato dal Servizio di controllo interno, incaricato di fornire al Ministro rapporti intermedi, almeno quadrimestrali, sullo stato di attuazione della direttiva, contenenti valutazioni e proposte volte a consentire gli aggiustamenti necessari per il conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati. Allo stesso Servizio è demandata la redazione di una relazione annuale sulla base dei dati derivanti dall'attività di monitoraggio, nonché dall'analisi degli altri dati disponibili, tra cui quelli inerenti l'attività di controllo di gestione.

Una ulteriore scansione nel monitoraggio è prevista dalla Direttiva generale per l'anno 2004 - ispirata ad analoghe linee metodologiche[35] - in base a cui sono portati da due a tre i report intermedi sul grado di realizzazione degli obiettivi effettivamente conseguiti (oltre naturalmente al report finale), da redigere da parte dei Capi dei dipartimenti, titolari dei Centri di Responsabilità, (a fine marzo, a fine giugno e a fine settembre), così allineando le scansioni temporali a quelle del Servizio di controllo interno.

In proposito, nell'anno si registra la nuova disciplina del Servizio di controllo interno in base al regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro[36], cui è seguita la configurazione dell'organo in un organismo collegiale al quale sono chiamati sia esperti esterni, previsti nel numero di due, che una componente interna, individuata in un dirigente di prima fascia con funzioni di presidente (con ciò peraltro esaurendo la previsione delle disponibilità di una simile professionalità per funzioni diverse, dovendosi computare tale figura nel contingente complessivo di cui all'art. 9, comma 2 del richiamato DPR)[37].

---

[34] Tali rapporti devono rappresentare il livello di realizzazione dei connessi programmi d'azione, indicando in caso di eventuali scostamenti rispetto alla pianificazione programmata i fattori condizionanti, le cause e le connesse responsabilità e segnalando i rimedi correttivi adottati o che si intendano apportare, anche rispetto ad una programmazione trasversale a più unità organizzative e direzioni generali.

[35] Anche il processo di programmazione strategica per la predisposizione della direttiva generale per l'anno 2004 si è articolato nei suoi contenuti coerentemente con gli indirizzi fissati dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 8 novembre 2002. "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003".

[36] DPR 12 giugno 2003, n. 208.

[37] L'attività del Servizio di controllo interno si è sviluppata nella definizione della proposta di direttiva generale e nella redazione di rapporti, comprensivi di elementi di valutazione dei dirigenti assunti utilizzando le informazioni derivanti dal raggiungimento degli obiettivi. Il Servizio ha svolto la propria :attività in collaborazione con la Corte dei conti nell'ambito delle indagini relative alla "ristrutturazione e funzionamento dei servizi di controllo interno delle Amministrazioni dello Stato del corso del 2002"; alla "gestione delle entrate riassegnabili"; all'attività contrattuale esercitata dall'Amministrazione ai sensi della legge n. 488/1999; il servizio ha altresì collaborato con il Comitato

5. Profili attinenti al personale.

In coerenza all'evidenziato circuito programmatico ed al processo di riorganizzazione di cui si è riferito vi è la necessità di assicurare, per una corretta gestione amministrativa, una adeguata qualificazione e la piena operatività della dirigenza e del personale.

Va ricordato che l'art. 34 della finanziaria 2003 prevedeva che le amministrazioni pubbliche provvedessero alla rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, tenendo conto in particolare dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dei processi di riforma delle amministrazioni e del trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, della legge 6 luglio 2002, n. 137, nonché delle disposizioni relative al riordino e alla razionalizzazione di specifici settori. In relazione a tale disposto e su precisa sollecitazione della competente sede istruttoria del controllo l'amministrazione ha segnalato come in attuazione del più volte citato DPR n. 129 del 2003, la dotazione organica del Ministero è determinata dalla sommatoria della dotazione organica dirigenziale di cui al DPCM 16 giugno 1998[38], (ridotta di un posto dirigenziale di primo livello nel ruolo sanitario) e della dotazione organica delle aree funzionali di cui al DPCM 21 marzo 2001[39], tenendo conto delle conseguenze risultanti dall'applicazione dei provvedimenti attuativi del DPCM 26 maggio 2000[40], relativo alla individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle Regioni in materia di salute umana e sanità veterinaria.

Va considerato che anche allo scopo di accompagnare alla riorganizzazione degli uffici un più celere ricambio dirigenziale e correlata definizione delle responsabilità, si è proceduto alla emanazione di una direttiva, in data 11 luglio 2003, con la quale si è previsto che nelle ipotesi di ristrutturazione o riorganizzazione che comportino la modifica o la soppressione delle competenze relative agli incarichi dirigenziali, l'amministrazione proponga l'annullamento del periodo di preavviso e la reciproca rinuncia all'indennità sostitutiva in caso di recesso unilaterale di dirigenti che abbiano compiuto 35 anni di anzianità di servizio.

In relazione alle consistenti modifiche di cui si è detto, cospicuo è stato dunque il numero di incarichi dirigenziali conferiti nell'anno decorso, per la cui attribuzione l'Amministrazione è stata più volte richiamata al rispetto dei principi normativi che ne regolano il conferimento: si tratta di complessivi 235 incarichi ammessi a registrazione, dei quali 16 di prima fascia (di cui 2 attinenti al comma 2; 5 al comma 3; 6 al comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001; 3 al comma 10 e 219 di seconda fascia (di cui 145 attinenti al comma 5; 19 al comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001; 55 al comma 10).

Una attenzione merita l'attribuzione dei trattamenti economici accessori, connessi ai compiti d'istituto, che avviene attraverso il sistema della contrattazione decentrata sia per il personale dirigenziale, che per quello delle qualifiche funzionali. Per quanto concerne il trattamento economico si precisa che il personale del ruolo sanitario dell'Amministrazione (personale medico, veterinario, farmacista, chimico, biologo e psicologo) è destinatario, con

---

tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentando rapporti nelle tematiche relative alla valutazione e controllo.

[38] Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 21 gennaio 1999, concerne: "Rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Ministero della sanità".

[39] Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 13 giugno 2001, concerne: "Rimodulazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle aree funzionali, alle posizioni economiche ed ai profili professionali del Ministero della sanità".

[40] Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 maggio 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 238 dell'11 ottobre 2000, concerne: "Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di salute umana e sanità veterinaria ai sensi del titolo IV, capo I, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

decorrenza 1° gennaio 1996, del CCNL integrativo dell'accordo di lavoro della dirigenza. Il primo contratto integrativo è stato sottoscritto in data 30 settembre 1997 (biennio 1996–1997), mentre il rinnovo del contratto integrativo è stato perfezionato solo di recente (in data 6 maggio 2004). Al personale non appartenente al ruolo sanitario è attribuito il trattamento economico previsto dai rispettivi CC.CC.NN.LL. del comparto ministeri, nonché le incentivazioni di cui all'art. 7 della legge 362 del 1999[41].

Anche in relazione a tali procedure si registra una consistente massa di residui a fine esercizio (20,52 milioni di euro) con riguardo alla UPB 2.1.5.1 (Fondi da ripartire per oneri di personale) che da 1,47 milioni di euro passa a 20,52 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, tutti impegnati, ma non pagati; non risultano neanche pagamenti sui residui iniziali, pari a 19,6 milioni di euro, che vanno in economia[42]. Va ribadito sul punto, in particolare per la concessione di trattamenti accessori collegati alla produttività, la verifica della sua effettiva realizzazione, con l'ausilio dei sistemi di contabilità economica e dei controlli gestionali interni.

6. Attività contrattuale.

In relazione all'attività contrattuale si segnala quella relativa all'informatica, sia per il rilievo strategico, evidenziato nell'appendice che segue al capitolo, che per la entità delle risorse assorbite.

Con riguardo alla problematica contrattuale - le cui scansioni sono più ampiamente riferite nel referto sulla informatica pubblica di recente reso dalla Corte[43] - non può non ricordarsi che nella nuova ottica contrattuale si era inteso distinguere, all'interno degli oggetti del rapporto di fornitura, le attività a contenuto più propriamente tecnico da quelle di "governo del sistema" da ricondurre nelle specifiche attività di indirizzo e coordinamento dell'amministrazione.

Il Ministero aveva pertanto attivato tre distinte procedure concorsuali, a seguito delle quali ha stipulato con le società vincitrici tre contratti[44], le cui risorse in termini pluriennali sono prospettate in uno specifico piano finanziario, rimodulato ed incrementato per le vicende seguite all'aggiudicazione del contratto con la società EDS SpA. Tale contratto, stipulato in data 9 luglio 2002 era stato annullato con sentenza del TAR del Lazio del 24 ottobre 2002, dando luogo ad una complessa vicenda gestionale, caratterizzata da un susseguirsi di proroghe con il precedente fornitore (Società Finsiel)[45]. Va poi considerato che con la stessa Società Finsiel –

---

[41] Si segnala che attraverso le entrate proprie del ministero, esaminate nel par. 7.2, sono stati alimentati anche diversi capitoli inerenti il trattamento economico del personale, in particolare per consentire la corresponsione dell'incentivazione prevista dall'art. 7 della legge 362/1999 al personale non appartenente al ruolo sanitario dirigenziale.

[42] Va considerato che sul capitolo 2500 grava il "Fondo unico di amministrazione", la cui ripartizione delle risorse sui capitoli dei singoli Centri di Responsabilità può essere richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze solo successivamente al perfezionamento della contrattazione decentrata con le OO.SS., cui è correlata l'attribuzione dei trattamenti economici accessori, connessi ai compiti d'istituto, sia per il personale dirigenziale, che per quello delle qualifiche funzionali.

[43] Approvato dalle SS.RR. in data 14 aprile 2004. Del. N. 8/CONTR/REF/04 del 22 aprile 2004.

[44] Si tratta in particolare dei contratti: per l'"appalto per la progettazione e lo sviluppo del Nuovo Sistema Informativo Sanitario Nazionale e del sistema di sicurezza del patrimonio informativo sanitario nazionale"; per i servizi di consulenza direzionale a supporto della Cabina di Regia per la realizzazione del NSIS"; per l'"appalto per la conduzione funzionale e tecnica del livello nazionale del Nuovo Sistema Informativo Sanitario Nazionale".

[45] L'Amministrazione ha infatti stipulato il 12 dicembre 2002 con la società Finsiel SpA il "contratto a trattativa privata per l'ulteriore proroga della gestione del Sistema Informativo Sanitario Nazionale" con scadenza il 15 marzo 2002 , per un totale complessivo di 2,95 milioni di euro a gravare interamente sull'esercizio 2003. Tale rapporto è stato ulteriormente prorogato - nelle more della trattazione del merito della controversia davanti al Consiglio di Stato - con atto aggiuntivo in data 17 marzo 2003, per la durata di tre mesi

Peraltro anche tale contratto è stato oggetto di ricorso giurisdizionale da parte della soc. EDS Eletronic Data Systems Italia SpA, aggiudicataria della gara di appalto per la conduzione funzionale e tecnica del N.S.I.S.N..

Applicazioni Informatiche SpA, era stato stipulato in data 31 luglio 2002 un contratto per le attività di affiancamento per il passaggio delle consegne de SIS e per la proroga dell'esercizio dello stesso SIS. Non può quindi non rilevarsi il sensibile incremento di risorse conseguente alla complessità della vicenda gestionale, come si evince dal raffronto tra il precedente piano finanziario e l'attuale, ove emerge un forte incremento di costi riferiti al contratto, che passa da 46,76 milioni inizialmente previsti a 59,55 milioni con un differenziale complessivo dell'intero piano di oltre 17 milioni di euro.

I capitoli dello stato di previsione del ministero interessati sono sostanzialmente due: il capitolo di parte corrente 2200 (UPB 2.1.1.0) "spese per il sistema informativo sanitario" e il capitolo in conto capitale 7061 anch'esso denominato "spese per il sistema informativo sanitario". Sul cap. 2200 (spese per il sistema informativo sanitario) si evidenziano 37,52 milioni di euro di stanziamenti, con 13,57 milioni di residui provenienti dai precedenti esercizi, per un totale di 36,70 milioni di residui totali finali, con 6,20 milioni di economie sulla massa spendibile. Va evidenziato che l'incremento rispetto allo stanziamento iniziale previsto dalla legge di bilancio 2003, pari ad euro 30,36 milioni è derivato da entrate tributarie del Ministero sulle quali viene più diffusamente riferito al par. 7.2. Il cap. 7061 (Sistema informativo sanitario nazionale) con 200 mila euro di stanziamenti, in buona parte rimasti da pagare, evidenzia 1,80 milioni di euro di pagamenti sui residui iniziali, pari a 5,11 milioni di euro. Come è noto, a partire dall'esercizio 2003, i capitoli di bilancio per l'informatica devono essere articolati in piani gestionali[46]; gli stanziamenti iscritti nei capitoli di parte corrente 2200 e in conto capitale 7061 sono stati anzi ripartititi fra i piani gestionali previsti, sostituiti successivamente al fine di operare una variazione compensativa fra gli stessi.

Gli stanziamenti definitivi di competenza sulla UPB 2.2.3.4 (Informatica di servizio) della parte in conto capitale risultano pari a 8,20 milioni di euro, tutti impegnati; con autorizzazioni di cassa per 10,88 milioni di euro mila euro risultano pagamenti per 23 milioni di euro con 11,48 milioni di euro di residui totali finali. Alla UPB fa capo anche il capitolo di nuova istituzione 7063 (fondo per il finanziamento dei progetti strategici nel settore informatico–servizi di telemedicina), i cui 8 milioni di stanziamenti sono tutti rimasti da pagare.

[46] Vedasi circolare n. 16 del 25 marzo 2002 del Ministero dell'economia. In particolare per i capitoli di parte corrente come il 2200 è prevista la seguente disaggregazione: Hardware e software di base; Software applicativo; Reti; Altri servizi.

(valori assoluti

	CAP.		Prev. inlz. Comp.	Prev. def. Comp.	Pagamenti competenza	Residui tot. prov. Comp.	Res. iniziali	Massa spend.le	Autorizz. cassa	Pagam. sui residui	Residui tot. prov. residui	Pagam. totali	Economie sui residui
U.p.b. 2.1.1.0 (Funzionamento)	2200	Spese per il sistema informativo sanitario	30.360.000,00	37.523.910,00	13.576.951,64	23.946.957,94	46.910.245,70	84.434.155,70	47.523.910,00	27.940.069,47	12.760.523,58	41.517.021,11	6.209.652,65
U.p.b. 2.2.3.4 (Informatica di servizio)	7061	Spese per il sist. infor. sanitario	0,00	200.000,00	23.007,53	176.992,47	5.118.792,86	5.318.792,86	2.885.577,00	1.809.153,60	3.309.586,00	1.832.161,13	53,26
	7063	Fondo per il finan. prog. strat. nel settore inform. -	0,00	8.000.000,00	0,00	8.000.000,00	0,00	8.000.000,00	8.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

7. Auditing finanziario-contabile.

7.1. Profili generali della struttura del bilancio.

Le complesse vicende organizzative intervenute nell'anno, di cui si è riferito nei precedenti paragrafi, hanno comportato una rivisitazione dell'architettura contabile del ministero, che ha interessato l'esercizio trascorso ed anche il 2004. Come si è anticipato, il bilancio ed il rendiconto per l'esercizio passato risultano ancora redatti sulla base di un'articolazione strutturale oggi superata, basata, su tre CdR (Gabinetto; dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione; dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali), corrispondente a quella disegnata dal DPR 7 dicembre 2000, n. 435 "Regolamento recante norme sintetiche di organizzazione del Ministero della sanità"[47].

La gestione dell'esercizio decorso va esaminata alla luce del c.d. "decreto-ponte" emanato il 28 luglio 2003 per assicurare la continuità delle funzioni, dei servizi e delle attività del Ministero assegnando temporaneamente ai tre nuovi Dipartimenti (dipartimento della qualità; dipartimento dell'innovazione; dipartimento della prevenzione e della comunicazione) previsti dal DPR 28 marzo 2003, n. 129 gli uffici, il personale e le risorse finanziarie delle preesistenti Direzioni generali. Con il suddetto decreto ministeriale sono stati di conseguenza riallocati i singoli capitoli di spesa all'interno della nuova organizzazione; in particolare, si segnala che le risorse gestite precedentemente dalla direzione generale delle prestazioni sanitarie sono confluite, con il riordinamento, all'interno della direzione generale della programmazione sanitaria, di quella delle risorse umane e professioni sanitarie e di quella dei rapporti con l'Unione europea e per i rapporti internazionali[48].

Le risorse di cui alla tab. 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 290 sono state assegnate con DM del 17 febbraio 2003 ai titolari dei CdR, che, a loro volta, hanno provveduto a riassegnarli ai dirigenti preposti alle direzioni generali. Analoga procedura è stata attuata seguito del richiamato "decreto-ponte" .

Con DM 7 agosto 2003 sono state assegnate ai tre nuovi ai titolari dei Dipartimenti le risorse attinenti alla istituzione di nuovi cinque capitoli di spesa previsti con DM economia e finanze del 16 luglio 2003. Di rilievo è il DM 7 febbraio 2003 con cui è stata affidata la gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più Centri di Responsabilità alla Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio; il provvedimento, pur muovendosi in una logica in parte diversa da quella sottesa alla disciplina posta dall'art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 279 del 1997, è ispirato dall'esigenza di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi, i cui effetti vanno conseguentemente monitorati in sede di controllo interno di gestione.

7.2. Le entrate relative al Ministero.

Nell'ambito delle entrate relative al Ministero emergono profili non solo di generale interesse contabile, evidenziate ampiamente in un'apposita analisi dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato[49], ma che rivestono un crescente ruolo anche per il finanziamento dell'azione amministrativa. Il rilievo della materia è testimoniato da due provvedimenti adottati nel corso del 2003, con i quali si è proceduto ad una razionalizzazione ed ad un aggiornamento di una parte delle tariffe e dei diritti di spettanza del

---

[47] Si ricorda che il rendiconto 2001 era articolato sulla base di 13 CdR, corrispondenti alle 13 Direzioni generali allora esistenti.

[48] In particolare il cap. 3320 "Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia ecc." è stato ripartito tra il Dipartimento della qualità per 13,84 milioni di euro (pari al 95,71 per cento) e per 619 mila euro (pari al 4,29 per cento) il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione; il cap. 3330 "Rimborso per spese di assistenza sanitaria all'estero"; viceversa per la gran parte assegnato al Dipartimento della prevenzione e della comunicazione (per 82,98 milioni di euro, pari al 98,58 per cento); mentre al Dipartimento della qualità sono stati assegnati 1,19 milioni di euro (pari al 1,42 per cento).

[49] Delibera n. 3/2002/G.

Ministero: con il DM 23 aprile 2003 (*Gazzetta Ufficiale* n. 185 dell'11 agosto 2003) sono state ridisciplinate le tariffe riguardanti il settore della prevenzione sanitaria, mentre con DM 5 giugno 2003 (*Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 22 settembre 2003) si è intervenuto in ordine alle tariffe riferite al settore veterinario e degli alimenti.

Va precisato che sotto l'angolazione in esame rientrano fattispecie diverse. Al di là dei capitoli per i quali non è prevista la riassegnazione delle somme affluite[50], per alcuni capitoli dello stato di previsione dell'entrata gestiti dall'amministrazione, è previsto già nella norma di riferimento un collegamento diretto con specifici capitoli di spesa[51].

Una più approfondita analisi sollecitano invece i capitoli d'entrata che possono essere destinati ad integrare gli stanziamenti di altri capitoli di spesa per specifiche iniziative e per il potenziamento di attività di particolare interesse dell'Amministrazione. Si ricorda infatti che l'art. 5, comma 12 della legge n. 407 del 1990, integrato dall'art. 7 della legge 14 ottobre 1999, n. 362, prevede, in generale, la possibilità di utilizzare le somme introitate per lo svolgimento di attività di controllo, di programmazione, di informazione, di educazione sanitaria, nonché per l'incentivazione sperimentale del personale non appartenente al ruolo sanitario di livello dirigenziale. A tal fine l'Amministrazione provvede annualmente, sulla base delle specifiche esigenze individuate, a richiederne al Ministero dell'economia e delle finanze la riassegnazione sui relativi capitoli di spesa [52]. La procedura concerne in particolare le somme affluite ai capitoli

---

[50] Si tratta dei cap. 2524 "Proventi delle pene pecuniarie per infrazioni alla disciplina per la lavorazione delle paste alimentari"; cap. 3620 "Somme da introitare per l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e ai cittadini stranieri in Italia"; cap. 2521 "Vendita del vaccino antiamarillico, dei disinfettanti e delle pubblicazioni a cura del Ministero".

[51] Ad es.: cap. 3616 art. 3 "Somme versate dalle federazioni nazionali degli ordini dei medici"; collegato con il cap. di spesa 2020 "spese di funzionamento della Commissione centrale esercenti professioni sanitarie"; cap. 3616, art. 6 "Versamento di un contributo da parte di soggetti che chiedono il loro accreditamento per lo svolgimento di attività di formazione continua"; collegato con il cap. di spesa 2138 "spese per il funzionamento della Commissione nazionale per la formazione continua ecc."; cap. 2230, art. 4 "Versamenti da parte imprese farmaceutiche per lo svolgimento di convegni e congressi", collegato con il cap. di spesa 3127 "Spese per attività di informazione scientifica agli operatori sanitari".

[52] Le riassegnazioni hanno riguardato nel 2003 i seguenti capitoli: cap. 1083 "spese per il funzionamento di commissioni, nonché per l'affidamento; di incarichi ad esperti in materia sanitaria" (per consentire il conferimento di incarichi finalizzati allo sviluppo delle competenze in materia di informazione e di programmazione); cap. 2024 "Spese per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione ecc."(per realizzare interventi di formazione mirata del personale in materia di programmazione e controllo); cap. 2102 "Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto" (per fronteggiare gli oneri concernenti l'utilizzo di autovetture per i NAS, indispensabili per l'espletamento dei compiti di vigilanza e controllo in materia sanitaria); cap. 2104 "Spese per acquisto di cancelleria, ecc. e di quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici"(per adottare specifiche iniziative di comunicazione in relazione al manifestarsi di emergenze di sanità pubblica); cap. 2109 "Manutenzione, funzionamento e vigilanza del magazzino centrale del materiale profilattico" (per consentire in una parte dello stesso magazzino il deposito, la conservazione e lo stoccaggio del materiale informativo e illustrativo da inviare ai cittadini ed alle istituzioni); cap.2133 "Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale" (per consentire la realizzazione del programma 2003/2004 del Piano nazionale linee guida in collaborazione con l'I.S.S.); cap. 2135 "Spese per le attività di comunicazione connesse ad emergenze sanitarie" (per l'adozione di iniziative collegate al funzionamento del "numero verde" del Ministero, atto ad assicurare in modo tempestivo informazioni certe ai cittadini in tema di emergenze sanitarie); capp. 2200 e 7061 "Spese per il sistema informativo sanitario" (per far fronte agli oneri relativi alla conduzione funzionale e tecnica del nuovo sistema informativo sanitario e all'adeguamento delle dotazioni informatiche degli uffici periferici di sanità marittima e aerea); cap. 3023 "Compensi ai veterinari, farmacisti e chimici coadiutori ecc." e cap. 3123 "Spese per l'organizzazione e l'impiego delle unità di crisi previste dalle norme nazionali ecc." (Le integrazioni su tali capitoli, previste dal decreto legge 429/1996, convertito dalla legge n. 532/1996, riguardano il funzionamento e l'operatività degli uffici ed il potenziamento di controlli per prevenire l'encefalopatia spongiforme bovina); cap.3111 "Spese per apparecchiature e materiale tecnico sanitario ecc." (per l'espletamento dei compiti di vigilanza e controllo in materia sanitaria); cap.3118"Spese per il funzionamento di commissioni" (per consentire l'attuazione, in modo pieno e puntuale, delle necessarie attività consultive in tema di farmaci veterinari e di controllo nei settori degli alimenti e nutrizione e della sanità pubblica veterinaria); cap. 3122 "Spese per il funzionamento della commissione consultiva per i prodotti fitosanitari, ecc." (al fine di assicurare un miglior supporto tecnico necessario al funzionamento della stessa commissione, in particolare,

d'entrata 2225 "Tributi speciali per servizi resi al Ministero della salute" (maggiori introiti oltre lo stanziamento previsto) e al cap. 3629 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della salute"[53].

7.3. L'impatto delle generali misure di contenimento della spesa.

Nel rinviare alle più generali considerazioni della relazione in ordine agli effetti delle intervenute manovre di contenimento della spesa, vanno svolti taluni approfondimenti con riferimento alla gestione contabile dell'amministrazione.

Gli stanziamenti afferenti al bilancio 2003 sono risultati ridotti rispetto a quelli degli esercizi precedenti sia per le esigenze di contenimento della spesa, sia per effetto della disposizione inserita nella manovra di bilancio, in base a cui si è costituito il fondo da ripartire nel corso della gestione per provvedere a maggiori esigenze per consumi intermedi, mediante riduzioni apportate agli stanziamenti dei capitoli di bilancio nel corso dell'anno[54]. Al riguardo l'amministrazione rappresenta che l'esiguità degli stanziamenti, così come dello stesso fondo per consumi intermedi rende non significativa l'effettuazione di manovre compensative tra i vari capitoli od unità previsionali di base.

L'applicazione del DL 6 settembre 2002, n. 194, convertito dalla legge 30 ottobre 2002, n. 246 (c.d. "taglia-spese") ha avuto un impatto notevole sulla gestione finanziaria del ministero, come per la generalità delle amministrazioni, anche nell'esercizio 2003.

Connesso alle misure di contenimento è il riesame della sussistenza dei requisiti per il mantenimento dei residui di stanziamento delle somme stanziate per spese in conto capitale e non impegnate alla fine dell'esercizio[55]: per i residui relativi al 2003 non sono stati effettuati "tagli".

L'Amministrazione segnala un incremento dei costi (anche in relazione alla riduzione degli stanziamenti) dovuto, in particolare per l'acquisizione di beni e servizi, settore interessato !normativi che hanno sensibilmente modificato il sistema[56].

---

attraverso la stipula di convenzioni per la revisione di principi attivi); cap.3126 "Spese per le ispezioni alle officine farmaceutiche ecc." (finalizzata al potenziamento delle attività di controllo nel settore farmaceutico); cap. 3135 "Spese per l'informazione sanitaria si fini della promozione della salute, ecc." (per la realizzazione di campagne informative rivolte ai cittadini, nonché di monitoraggio e verifica d'impatto delle campagne stesse); capp. 3149 – 3150 – 3151 "Spese di funzionamento degli uffici periferici dell'Amministrazione"; xap. 3431 "Spese per informazione degli operatori sanitari, ecc., nonché per le campagne di educazione sanitaria" (per consentire la stampa e la distribuzione dell'opuscolo indirizzato alle famiglie "Pensiamo alla salute"). Si segnala infine che sono stati alimentati anche diversi capitoli i inerenti il trattamento economico del personale (per consentire la corresponsione dell'incentivazione prevista dall'art. 7 della legge n. 362/1999 al personale non appartenente al ruolo sanitario dirigenziale).

[53] Va precisato che per rendere più diretta ed omogenea la procedura di individuazione e riassegnazione delle somme versate al capitolo 3629 (entrate eventuali e diverse), nel corso del 2003 si è ottenuta l'integrazione del cap. 2230, con l'istituzione degli artt. 11 – 12 – 13 e 14 concernenti, rispettivamente, versamenti da parte dell'EMEA e da parte delle imprese farmaceutiche per i medicinali sia per uso umano che per uso veterinario.

[54] Come è noto, per il 2003 è stata prevista la possibilità per le Amministrazioni, (art.23 – comma 1 legge finanziaria e art.18 – comma 22 legge di bilancio) nel rispetto dei principi di trasparenza, di intervenire a seguito dell'evolversi della gestione attraverso variazioni compensative tra capitoli delle unità previsionali di base e attraverso l'utilizzo del fondo da ripartire per eventuali maggiori esigenze di spese per consumi intermedi.

[55] Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 94 del 1997 esse sono conservate in bilancio come residui previa verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso e soltanto ove ne sussista l'effettiva necessità di conservazione per motivate esigenze connesse all'attuazione degli investimenti ai quali gli stanziamenti sono preordinati.

[56] Come è noto l'art. 24 della legge finanziaria 2003 ha sancito l'obbligo di far ricorso alle convenzioni quadro CONSIP; nel corso dell'anno sono state fornite indicazioni dal Ministero dell'economia e delle finanze (circolare n. 30) in merito all'ambito in cui doveva operare il suddetto obbligo. Successivamente l'art. 15 del DL n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003 ha abrogato una parte del citato art. 24. Con la legge finanziaria 2004 il sistema di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni è stato nuovamente ridisegnato (le amministrazioni statali non hanno più l'obbligo di aderire alle convenzioni, ma solo la facoltà di ricorrervi o di utilizzare i parametri di riferimento prezzo – qualità).

7.4. Profili specifici di auditing finanziario-contabile.

L'esame delle manifestazioni finanziario-contabili che viene effettuato in questa sede prende in esame i principali profili di auditing finanziario-contabile, ritenuti meritevoli di approfondimento alla luce della specificità del bilancio e delle politiche che gravano sulle risorse assegnate al Ministero. In particolare meritano attenzione, anche dal punto di vista più squisitamente contabile, alcuni fenomeni di seguito esposti.

SCOSTAMENTI TRA PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE

Anche nel 2003 si è registrata per vari capitoli di bilancio un sensibile scostamento tra previsioni iniziali e definitive, come si evince dall'analisi puntuale delle più significative voci di spesa. Come si è più ampiamente visto al par. 6.2, per alcuni capitoli di bilancio, inoltre, è prevista la possibilità di poter adeguare lo stanziamento con riassegnazioni dalle entrate, che hanno inciso in maniera non indifferente sull'incremento delle previsioni definitive. Basti pensare che nel 2003 i 1.401,51 milioni di euro di stanziamenti definitivi segnalano un sensibile incremento rispetto alle previsioni iniziali (pari a 905,11 milioni di euro). Va poi considerato che per i capitoli collegati al diretto funzionamento delle strutture una differenza tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi può essere ricondotta all'attuazione della richiamata normativa (art. 23 – comma 1 legge finanziaria e art. 18 – comma 22 legge di bilancio) che prevede la possibilità di intervenire a seguito dell'evolversi della gestione attraverso variazioni compensative tra capitoli delle unità previsionali di base e l'utilizzo del fondo da ripartire per eventuali maggiori esigenze di spese per consumi intermedi.

DIVARICAZIONE TRA DOTAZIONI DI COMPETENZA E AUTORIZZAZIONI DI CASSA

I casi in cui si registrano sostanziali divaricazioni tra le dotazioni di competenza e le autorizzazioni di cassa sono dovute alla presenza di rilevanti residui rimasti da pagare da anni precedenti a causa del perfezionamento degli atti contabili in prossimità della chiusura del precedente esercizio o per la tipologia della spesa considerata (es.: programmi di ricerca finalizzata, campagne informative; investimenti) si rinvia al riguardo alle analisi specificamente dedicate.

CAPITOLI FONDO

Nella più ampia accezione di "*capitoli fondo*" vanno svolte talune considerazioni sia in ordine alla diversa funzionalità ad essi sottesa, che alle procedure che ne regolano (e talora rallentano) la gestione. Va preliminarmente evidenziata la diversità tra taluni capitoli che presentano profili comuni alla generalità delle amministrazioni da altri che presentano peculiari aspetti del settore.

Alla prima tipologia possono ricondursi il "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute esigenze di spesa per consumi intermedi", allocato sul capitolo 2550[57] ed il "Fondo unico di amministrazione", (cap. 2500), dei quali si è già riferito.

Vi sono poi taluni capitoli destinati a trasferimenti. Si tratta del capitolo 2320 - "Fondo occorrente per il funzionamento dell'I.S.S." e del cap. 2330 - "Fondo occorrente per il funzionamento dell'I.S.P.E.S.L", concernenti i finanziamenti a favore dei due Istituti, la cui erogazione avviene con ordinativi periodici (a cadenza trimestrale).

Di notevole interesse anche contabile è la vicenda delle risorse destinate alla ricerca che provengono dall'1 per cento del FSN in base all'art. 12, comma 3 del d.lgs. n. 502 del 1992,

[57] Tale fondo, istituito in ciascun stato di previsione della spesa ai sensi dell'art. 23, comma 1 della legge finanziaria 2003, dovrebbe avere lo scopo di assolvere a tutte le maggiori occorrenze per consumi intermedi che dovessero insorgere nel corso dell'esercizio. In effetti, il predetto fondo viene utilizzato per fronteggiare le esigenze di alcuni capitoli di funzionamento dell'Amministrazione che hanno subito nel corso degli anni più riduzioni dei loro stanziamenti.

come modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 517 del 1993[58]. Tra queste rilevano quantitativamente quelle destinate al finanziamento dell'ISS e l'ISPELS (per le quali andrebbero opportunamente disaggregate le risorse destinate alla ricerca rispetto a quelle di funzionamento).

Maggiori peculiarità evidenziano le somme destinate alla ricerca corrente e finalizzata, allocate sul capitolo di parte corrente 2300 - "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata", e su quello in conto capitale (capitolo 7010) - "Fondo occorrente per i finanziamento della ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria". Queste vengono ripartite tra i soggetti beneficiari e riassegnate sui pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero. Al di là dei profili e delle discrasie strettamente gestionali, sui quali più volte si è soffermata la Corte[59], non si ravvisano invero ragioni consistenti per il complesso iter contabile: l'immediata riconduzione al competente CdR, potrebbe concorrere a snellire passaggi procedurali che hanno sinora evidenziato ritardi e discrasie.

Con il capitolo 3420 ("Fondo da ripartire tra Regioni e Province autonome per la realizzazione di interventi di prevenzione del randagismo") viene data attuazione alla legge n. 434 del 1998 (finanziamento degli interventi in materia di animali di affezione e per la prevenzione del randagismo): la legge finanziaria autorizza infatti annualmente uno stanziamento, sul cap. 3420 che viene ripartito tra le Regioni e le Province autonome.

Per il capitolo 3460 ("Fondo da ripartire per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini impegnati nell'area Bosnia – Herzegovina e Kosovo") che dà attuazione al DL n. 393 del 2000, convertito dalla legge n. 27 del 2001, la definizione delle modalità di attuazione della prevista campagna di monitoraggio è demandata ad un apposito decreto interministeriale, sentita la Conferenza Stato–Regioni. In base al decreto interministeriale 22 ottobre 2002, nel corso del 2003 si è proceduto all'assegnazione delle risorse tra i pertinenti capitoli sia dei Ministeri della salute, della difesa e dell'interno.

Quanto alle "Somme da erogare alle strutture preposte al prelievo e trapianto di organi e tessuti", allocate sul capitolo 2360, la loro ripartizione e attribuzione risulta già individuata dalla norma di riferimento (legge n. 91 del 1999), per cui appare non del tutto giustificato il ricorso al lungo iter di riassegnazione delle somme agli specifici capitoli di spesa. Al riguardo l'amministrazione informa che per il 2005 è stata chiesta la soppressione del capitolo 3451 (ex 2360) e la contestuale diretta attribuzione delle somme ai vari capitoli secondo quanto previsto dalla citata legge n. 91 del 1999.

---

[58] Si ricorda che a decorrere dal 1993, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 502/92 e successive modifiche ed integrazioni, una quota del FSN viene destinata al finanziamento della ricerca e delle sperimentazioni in campo sanitario e posta su appositi capitoli di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero della salute. Tali fondi, determinati annualmente dalla legge finanziaria, vengono destinati al finanziamento della ricerca corrente e finalizzata degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (quelli privati beneficiano del finanziamento pubblico solo relativamente a progetti finalizzati), degli Istituti zooprofilattici sperimentali, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro e dell'Istituto superiore di sanità; inoltre, una quota viene destinata al finanziamento di progetti di ricerca e sperimentazione presentati e gestiti dalle regioni. Ulteriori quote dei fondi in questione vengono anche destinate, rispettivamente, a rimborsare le Aziende Unità sanitarie locali, tramite le regioni, delle spese sostenute per le prestazioni erogate a cittadini stranieri esplicitamente autorizzati e a finanziare l'Agenzia per i servizi sanitari regionali. Ai fini della programmazione, del monitoraggio e della valutazione del complesso dei programmi di ricerca in tal modo finanziati dal Ministero della sanità, questo si avvale della Commissione nazionale della ricerca sanitaria, istituita nel 1997.

[59] La Corte ha più volte evidenziato la costante difficoltà di utilizzare in corso d'esercizio i fondi destinati ai programmi di ricerca. L'intera problematica è stata affrontata dalla sezione del controllo che, con deliberazione depositata il 19 febbraio 2002 ha confermato le discrasie già emerse nel passato. In particolare è stato rimarcato il fenomeno della utilizzazione delle risorse in tempi ben diversi da quelli originariamente previsti anche per la possibilità consentita dalla norma di riutitilizzare negli esercizi successivi come "economie di gestione" le risorse assegnate nell'anno di competenza.

CAPITOLI PROMISCUI

Dall'analisi effettuata sui capitoli di bilancio dello stato di previsione del Ministero sono stati individuati diversi capitoli "*promiscui*", per taluni dei quali si evidenzia la loro ontologica non univocità (ad esempio: il cap. 4391 viene utilizzato per fronteggiare possibili situazioni di emergenza; per il cap. 3170 l'effettivo programma di attività è demandato alla relativa Commissione). Si tratta in sintesi di capitoli che hanno una loro più ampia destinazione[60].

CAPITOLI PER MEMORIA

Nel 2003 nello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione sono stati mantenuti gli stessi capitoli con stanziamenti "*per memoria*" già presenti nel precedente anno (relativi a reiscrizione residui perenti, somme per interessi, restituzione somme indebitamente versate, ecc.)[61].

ASSUNZIONE ATTI DI IMPEGNO

Non sono emerse situazioni di prolungamenti patologici delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario. Nel corso dell'ultimo trimestre 2003 i Dipartimenti e le Direzioni generali sono stati più volte invitati al rispetto delle disposizioni introdotte dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, ed in particolare, al rispetto del termine del 31 dicembre per l'accettazione da parte dell'ufficio centrale del bilancio dei provvedimenti di impegno. Per quanto riguarda in generale, il fenomeno dell'assunzione degli atti di impegno alla scadenza dell'esercizio, esso interessa più frequentemente quei capitoli di bilancio per i quali l'iter per l'utilizzo delle somme prevede la pronuncia di organi esterni all'Amministrazione (come la Conferenza Stato–Regioni), e lo svolgimento di complesse procedure (espletamento gare, oppure approvazione di progetti da parte di organi collegiali); fenomeno che si riscontra anche per le somme concernenti la riassegnazione di entrate perfezionate nell'ultimo periodo dell'anno o, comunque, variazioni

[60] Si tratta dei capp.: 3170 spese per il funzionamento – compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'amministrazione della salute – della Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive (UPB 3.1.1.0 – FUNZIONAMENTO); 4391 spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffusive degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali (UPB 4.1.2.5 – INTERVENTI DIVERI); 4310 spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di comitati, commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia (UPB 4.1.2.3 – PROGRAMMA ANTI A.I.D.S.) ; 4111 spese per apparecchiature e materiale tecnico sanitario e per accertamenti diagnostici e di laboratorio, necessario per lo svolgimento dei compiti di profilassi internazionale degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, nonché spese per coordinamento di tali uffici. Compensi ai medici delegati e coordinatori di porto, aeroporto e di frontiera; 4112 spese per il riconoscimento di idoneità dei laboratori da certificare, per l'effettuazione di eventuali verifiche sperimentali di dati contenuti nelle notifiche, per il funzionamento di apposita commissione consultiva in materia di nuove sostanze chimiche da immettere sul mercato (UPB 4.1.1.0 – FUNZIONAMENTO).

[61] Si tratta dei seguenti capitoli: 1300 somma occorrente per il pagamento dei residui passivi perenti di spese correnti; 7085 somma occorrente per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in c/capitale; 2023 spese per accertamenti sanitari cure ricoveri e protesi; 2027 spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni ecc.; 2113 spese di pubblicità; 2114 spese per il rilascio di documenti mediante apparecchi di riproduzione; 2115 spese connesse al sistema sanzionatorio delle norme ecc.; 2116 restituzione somme indebitamente versate in Tesoreria; 2530 indennità di licenziamento e similari. Indennità una tantum; 2600 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese correnti; 7095 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in c/capitale; 3108 spese per differenze di cambio relative alle operazioni in valuta; 3600 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese correnti; 7200 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in c/capitale. Tali capitoli, in generale, vengono attivati con richiesta di fondi al Ministero dell'economia e delle finanze, nel corso dell'anno, al momento in cui si presenta la necessità di adottare provvedimenti di pagamento.

di bilancio accordate dal ministero dell'economia e delle finanze a ridosso del termine dell'esercizio.

RESIDUI DI STANZIAMENTO

La quantità di residui di stanziamento formatisi al 31 dicembre 2003 è stata notevolmente ridotta rispetto agli anni passati e sui quali la Corte si era in precedenza soffermata . La quota presa in considerazione per l'eventuale riduzione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 94 è stata pari a 288 mila euro, interamente conservata in bilancio.

FORMAZIONE DI ECONOMIE

La percentuale di economia registrata nel 2003 (escludendo i capitoli del trattamento economico fondamentale) è stata pari allo 0,96 per cento degli stanziamenti di competenza disponibili[62].

8. I risultati della gestione.

8.1. Il quadro d'insieme.

Le risultanze finanziarie del ministero vanno lette alla luce delle accennate funzioni di indirizzo e supporto nel S.S.N., le cui problematiche sono più ampiamente illustrate in appendice al capitolo, tenendo conto che consistenti risorse sono iscritte in appositi capitoli di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, che si correlano a tali funzioni e che trovano anch'esse precisazione in tale sede. Ne deriva dunque la difficoltà di rapportare puntualmente al quadro programmatico le risorse correlate, che solo parzialmente trovano allocazione nel bilancio del Ministero (salvo naturalmente che per le spese di funzionamento, volte a consentire l'esercizio delle finzioni di programmazione e di raccordo). Sotto il profilo squisitamente contabile si osserva infatti che le risorse destinate alla sanità del bilancio statale e raggruppate nella divisione 7-Sanità sono per la gran parte allocate nello stato di previsione dell'Economia e Finanze (9.962,71 milioni di euro), mentre solo 1.346,88 milioni di euro degli stanziamenti definitivi di competenza si riconducono al ministero della salute.

Alla difficoltà di ricognizione unitaria delle allocazioni destinate alla sanità nel bilancio statale si accompagna la peculiarità di una programmazione che solo per taluni obiettivi si riconduce direttamente alle strutture ministeriali, coinvolgendo per molteplici aspetti la complessa realtà degli enti del SSN. Tale considerazione vale per buona parte degli obiettivi strategici, che richiedono momenti di collaborazione con le Regioni, come quelli relativi al monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza presenti nei diversi documenti programmatici susseguitisi: a tali obiettivi, di particolare rilevanza strategica nei confronti dell'intero sistema sanitario, ripresi nelle direttive per il 2003 ed il 2004., non si accompagna, per le ragioni

---

[62] Oltre a taluni capitoli del trattamento economico fondamentale (capp. 1013 – 1040 – 1041 – 2001 – 2002 – 2003 – 3001 – 3002 – 3003), si indicano i capitoli che nell'anno 2003 hanno presentato maggiori economie: 2109 "Manutenzione e funzionamento magazzino centrale del materiale profilattico". (La somma non utilizzata è una parte della riassegnazione delle entrate perfezionata nell'ultima parte dell'esercizio); 2118 "Compensi per incarichi temporanei a personale non appartenente alla pubblica amministrazione per l'assolvimento di compiti di profilassi internazionale"; 2138 "Spese per il funzionamento della Commissione nazionale per la formazione continua"(Tale capitolo viene finanziato mediante riassegnazione delle entrate affluite nello stesso settore ECM); 3127 "Spese per l'attività di informazione scientifica agli operatori sanitari e di informazione al pubblico sui farmaci"; 3130 "Somme occorrenti per il funzionamento dell'Osservatorio Nazionale sull'impiego dei medicinali"; 3131 "Compensi per incarichi al personale non appartenente alla pubblica amministrazione, in relazione all'impiego di medicinali ed al monitoraggio della spesa farmaceutica"; 3140 "Spese per attività di cooperazione con gli organismi internazionali e delle comunità europee". ; 3146"Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'EMEA e contratti concepiti di elevata capacità"; 3330 "Rimborso spese assistenza sanitaria all'estero"; (spese obbligatorie); 3376 "Spese per l'attivazione del centro di raccolta e valutazione dati campagna monitoraggio condizioni sanitarie cittadini italiani impegnati in Bosnia -Herzegovina e Kosovo"; 3431 "Spese per l'informazione degli operatori sanitari sugli effetti indesiderati dei medicinali e per campagne di educazione sanitaria".

accennate, una coerente corrispondenza delle articolazioni funzionali di bilancio anche per la rigidità della classificazione COFOG , che tra l'altro presenta più volte per la Div. 7-Sanità eguali denominazioni al 2° ed al 3° livello. La ricostruzione delle politiche di settore sconta dunque tali difficoltà, pur tenendo presente la possibilità di evidenziare le misure riconducibili alla più diretta responsabilità ministeriale.

8.2. I principali dati contabili.

I principali indicatori contabili evidenziano assegnazioni complessive del Ministero nel 2003 pari a 1.401,51 milioni di euro di stanziamenti definitivi, con un forte incremento rispetto alle previsioni iniziali (pari a 905,11 milioni di euro).

Va in primo luogo segnalato che la gran parte delle risorse attiene alla parte corrente (1.387,38 milioni di euro), mentre in conto capitale gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a soli 14,13 milioni di euro. In assenza di nuovi stanziamenti le spese per investimenti, la cui gestione è affidata direttamente al Ministero, si fondano sulla consistente massa di residui in conto capitale: si tratta di 1.251,39 milioni di euro di residui iniziali, sui quali risultano pagati 129,47 milioni di euro, mentre i residui totali finali in c/capitale ammontano a 1.098,66 milioni di euro.

Sui residui iniziali totali, pari a 1.682,13 milioni di euro, risultano pagamenti totali per 914,00 milioni di euro. Resta peraltro elevato l'importo dei residui propri finali, pari a 1.614,80 milioni di euro, che insieme a quelli di stanziamento, pari a 32,01 milioni di euro, concorrono alla formazione di residui totali finali per 1.646,82 milioni di euro. Anche in relazione alle generali manovre di contenimento adottate, la percentuale dei residui di stanziamento su quelli totali si attesta al 1,94 per cento.

Per il 2003 si registra una massa impegnabile pari a 1.637,05 milioni di euro, sulla quale gli impegni totali sono pari a 1.581,66 milioni di euro, le economie a 27,56 milioni di euro ed i residui finali di stanziamento a 32,01 milioni di euro. Sulla massa spendibile, pari a 3.083,64 milioni di euro, con una autorizzazione di cassa pari a 2.093,74 milioni di euro, risultano pagamenti totali per 1.356,55 milioni di euro, con 80,26 milioni di euro di economie totali e 1.646,82 milioni di euro di residui totali finali, dei quali la gran parte (1.400,95 milioni di euro) relativi al CdR 2 Ordinamento Sanitario, Ricerca ed Organizzazione.

Nella composizione degli stanziamenti definitivi di competenza per categorie economiche semplificate, le spese per funzionamento ammontano complessivamente a 236,04 milioni di euro, di cui 103,87 milioni di euro per il personale (37,06 milioni di euro per il CdR 2 e 57,29 milioni di euro per il CdR 3), mentre le risorse più consistenti (1.127,27 milioni di euro) sono destinate ad interventi. Le risorse destinate a spese per investimenti sono complessivamente pari a 14,13 milioni di euro.

Dalla classificazione per categorie economiche articolate in base allo schema del Sec 95 si conferma dunque una connotazione del ministero in cui una netta prevalenza hanno i trasferimenti, sia di parte corrente che capitale.

Per il titolo I, l'aggregato corrispondente alle categorie economiche 4-5-7, con 988,07 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza ed una pari massa impegnabile, sulla quale risultano 983,25 milioni di euro di impegni totali, evidenzia 35,71 milioni di euro d'economie totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 1.266,02 milioni di euro, con una autorizzazione di cassa per 1.106,76 milioni di euro sono stati eseguiti pagamenti totali per 659,96 milioni di euro, con economie totali per 35,71 milioni di euro.

Anche per il titolo II (spese in conto capitale) rilevano in particolare nel bilancio del ministero le risorse ricondotte nei trasferimenti (categorie economiche 22-26), con 4,87 milioni di euro negli stanziamenti definitivi di competenza; tale voce evidenzia, con 203,23 milioni di euro di residui iniziali di stanziamento una massa impegnabile pari a 208,11 milioni di euro, sulla quale risultano 206,82 milioni di euro di impegni totali. Ben più consistente è la gestione di cassa, che

evidenzia una massa spendibile pari a 1.212,59 milioni di euro, con 1.207,71 milioni di euro di residui iniziali totali, con una più ridotta autorizzazione di cassa (468,40 milioni di euro) sulla quale sono stati eseguiti pagamenti totali per 126,75 milioni di euro, con ben 1.085,30 milioni di euro di residui totali finali.

Rilevante è anche la categoria consumi intermedi, che, con 261,80 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, espone una massa impegnabile pari a 268,88 milioni di euro, sulla quale risultano 254,69 milioni di euro di impegni totali, con 25,9 milioni di euro di economie. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 414,44 milioni di euro, con una autorizzazione di cassa per 333,73 milioni di euro, sono stati eseguiti pagamenti totali per 156,18 milioni di euro, con 140,11 milioni di euro di residui totali finali.

La categoria redditi da lavoro dipendente, con 124,40 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, espone una massa impegnabile pari a 144,36 milioni di euro, sulla quale risultano 109,87 milioni di euro di impegni totali, con 16,57 milioni di euro di economie. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 156,73 milioni di euro, con 155,18 milioni di euro di autorizzazione di cassa, sono stati eseguiti pagamenti totali per 114,49 milioni di euro, con 25,67 milioni di euro di residui totali finali.

8.3. L'analisi per Centri di Responsabilità ed Unità previsionali di base.

La lettura delle risultanze contabili, in coerenza a quanto previsto dalla legge n. 94 e dal d.lgs. n. 279 del 1997 va operata attraverso l'incrocio tra CdR e funzioni obiettivo. La presenza nel rendiconto 2003 di tre soli CdR presuppone peraltro una analisi anche delle U.P.B. e dei più rilevanti capitoli.

Va premesso che la mancata specificazione, anche per le ragioni accennate, nella direttiva generale delle risorse correlate ai singoli obiettivi non ha consentito di prospettare compiutamente il raccordo, sotteso al circuito già disegnato dal d.lgs. n. 29 e dalla legge di riforma del bilancio, tra momenti previsionali e programmatici e gestione delle risorse nella completa sequenza BLV - nota preliminare direttiva - risultati, in ordine a cui è stata anche sollecitata l'attenzione del Servizio di controllo interno.

Come si è osservato, nel passaggio dalla programmazione strategica e quella operativa ai fini di misurazione dell'azione amministrativa, un ruolo essenziale svolgono i "piani operativi di azione", esaminati in una ottica di confronto-collaborazione con l'organo di controllo interno e gli stessi dipartimenti.

Le risorse più cospicue del ministero si riconducono al CdR "Ordinamento sanitario, ricerca ed organizzazione", per il quale si evidenziano 756,81 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 990,60 milioni di euro, sulla quale gli impegni totali sono pari a 952,85 milioni di euro, le economie a 10,69 milioni di euro, i residui finali di stanziamento a 31,03 milioni di euro. Sulla massa spendibile, pari a 2.259,23 milioni di euro, con una autorizzazione di cassa pari a 1.352,15 milioni di euro risultano pagamenti totali per 813,56 milioni di euro, con 44,70 milioni di euro di economie totali e 1.400,95 milioni di euro di residui totali finali.

Le spese per funzionamento del CdR 2 (U.P.B 2.1.1.0) risultano pari a 118,34 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza (dai 62,41 milioni di euro iniziali); sulla massa spendibile di 195,37 milioni di euro risultano 117,16 milioni di euro di pagamenti totali, con 4,31 milioni di euro di economie in conto competenza e 4,72 milioni di euro di residui totali finali. Un forte incremento degli stanziamenti definitivi si registra con riguardo alla U.P.B. 2.1.5.1 (Fondi da ripartire per oneri di personale) che da 1,47 milioni di euro passa a 20,52 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, tutti passati a residui.

Le risorse più consistenti del CdR 2 sono destinate ad interventi, rappresentati in larga parte dalle spese per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente e finalizzata e dai trasferimenti

operati a favore dell'I.S.S., dell'I.S.P.E.S.L., della C.R.I., dell'Agenzia dei servizi sanitari regionali e di altri Enti ed organismi.

TRASFERIMENTI

All'Istituto superiore di sanità (U.P.B. 2.1.2.2) sono destinati 108,10 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza (con un incremento rispetto ai 97,19 milioni di euro iniziali), dei quali risultano pagati 105,10 milioni di euro, con 3 milioni di euro di residui totali finali. Si tratta delle somme (cap. 2321) assegnate all'Istituto per la realizzazione di un progetto di terapia oncologica innovativa. Analoghe sono le risultanze relative all'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (U.P.B. 2.1.2.3), cui sono destinati 113,15 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza (con un incremento rispetto ai 69,89 milioni di euro iniziali), interamente pagati. Un incremento degli stanziamenti definitivi si registra anche in favore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (U.P.B. 2.1.2.10) che da 5,96 milioni di euro passa a 6,56 milioni di euro, con 6,44 milioni di euro di pagamenti totali e residui totali finali per 265 mila euro. Gli stanziamenti definitivi destinati alla Croce rossa italiana, allocati sulla UPB 2.1.2.8 (cap. 2380), pari a 34,47 milioni di euro, risultano interamente pagati, così come i Contributi ad enti ed altri organismi, allocati sulla U.P.B. 2.1.2.9, pari a 6,41 milioni di euro.

RICERCA

Un significativo rilievo nelle politiche del ministero, cui sono correlate notevoli risorse, riveste la ricerca scientifica. Le spese gestite dal CdR 2 per la ricerca scientifica sono allocate per la parte corrente sulla U.P.B. 2.1.2.1 (ricerca scientifica), i cui stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 331,09 milioni di euro (rispetto a 198,74 milioni di euro di previsioni iniziali), tutti impegnati; a fronte di una massa spendibile pari a 528,81 milioni di euro e di autorizzazioni di cassa pari a 408,22 milioni di euro, si registrano 282,69 milioni di euro di pagamenti totali e 222,41 milioni di euro di residui totali finali (a fronte di 197,72 milioni di euro presenti a fine esercizio).

Per la parte capitale sulla U.P.B. 2.2.3.2. (ricerca scientifica) gli stanziamenti definitivi di competenza risultano 4,12 milioni di euro, rispetto ai 77,46 milioni di euro iniziali, tutti rimasti da pagare, con 21,07 milioni di pagamenti totali e 58,05 milioni di euro di residui totali finali.

Anche per l'esercizio in esame è elevata la presenza dei residui finali, sia con riguardo alle risorse destinate agli IRCCS per la ricerca corrente sul cap. 2304 (a fronte di 38,22 milioni di euro di residui iniziali, tutti pagati, si registrano 35,96 milioni di euro a fine 2003) che per quelle destinate alla ricerca finalizzata per l'attuazione degli obiettivi prioritari biomedici e sanitari del piano sanitario nazionale allocati sul cap. 2306 (con 61,30 milioni di euro di previsioni definitive tutti rimasti da pagare, che si aggiungono a quelli dei precedenti esercizi per un totale di 106,48 milioni di euro di residui finali; questi registrano peraltro una sensibile flessione rispetto ai 140,98 mila euro di residui iniziali). Sul cap. 2303, attinente alla ricerca finalizzata degli IRCCS, sui 4,01 milioni di euro di previsioni definitive risultano pagati 2,83 milioni di euro con 3,83 milioni di euro di residui; risultano invece interamente pagati i 2,65 milioni di euro di residui iniziali.

Anche i 50 milioni di euro di stanziamenti rinvenibili sul cap. 2309 ove sono allocate le risorse relative al finanziamento dei progetti di rilevante valore scientifico sui temi prioritari per la salute sono tutti rimasti da pagare.

Nell'ambito delle spese per investimenti U.P.B. 2.2.3.2, si devono segnalare quelle per investimenti per l'acquisto di apparecchiature per la ricerca scientifica per gli IRCCS, di cui al capitolo 7013, pari a 3.629 mila euro di previsioni definitive, tutti passati a residui; sui residui iniziali, pari a 75,12 milioni di euro, si registrano 21,07 milioni di euro di pagamenti, con 57,55 milioni di euro di residui totali finali.

U.p.b. 2.1.2.1 – Ricerca scientifica *valori assoluti*

CAP.		Prev. iniz. comp.	Prev. Def.comp.	Pagamenti competenza	Residui tot. pr. comp.
2300	**Fondo per finan. att. Ricerca corr. e final. e sper. - c/corrente *.**	**191.160.000,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
2301	Somme per attività Centro naz. Adroterapia oncologica	5.000.000,00	5.000.000,00	4.999.998,71	1,29
2302	Fondo ricer. Cellule staminali	2.582.285,00	2.582.285,00	0,00	2.582.285,00
2303	Ricerca finalizzata IRCCS	0,00	4.014.595,00	177.824,76	3.836.769,00
2304	Ricerca corrente IRCCS	0,00	179.193.099,00	143.230.528,80	35.962.569,27
2305	Somme per ricerca cellule staminali e	0,00	0,00	0,00	0,00
2306	Ricerca fin. Obiettivi PSN	0,00	61.305.000,00	0,00	61.305.000,00
2307	Tratt. E studio talassamia	0,00	14.000.000,00	0,00	14.000.000,00
2308	Spese ricerca IME	0,00	15.000.000,00	11.999.998,71	3.000.000,00
2309	Somme fin. Prog. Ricerca salute	0,00	50.000.000,00	0,00	50.000.000,00
	TOTALE	**198.742.285,00**	**331.094.979,00**	**160.408.350,98**	**170.686.624,56**

**Capitolo fondo*

U.p.b. 2.2.3.2 – Ricerca scientifica *valori assoluti*

CAP.		Prev. iniz. comp.	Prev. Def.comp.	Pagamenti competenza	Residui tot. pr. comp.
7010	**Fondo per finan. att. Ricerca corr. e final. e sper. - c/capit.***	**77.469.000,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
7013	Apparecchiature ricerca IRCCS conto capitale	0,00	3.629.000,00	0,00	3.629.000,00
7014	Somme per fond. EBRI	0,00	500.000,00	0,00	500.000,00
	TOTALE	**77.469.000,00**	**4.129.000,00**	**0,00**	**4.129.000,00**

**Capitolo fondo*

U.p.b. 3.1.2.10– Ricerca scientifica *valori assoluti*

CAP.		Prev. iniz. comp.	Prev. Def.comp.	Pagamenti competenza	Residui tot. pr. comp.
3401	Spese banca dati reg. animali	516.457,00	516.457,00	0,00	516.457,00
3402	Ricerca corr. IZS	0,00	10.430.000,00	0,00	10.430.000,00
	TOTALE	**516.457,00**	**10.946.457,00**	**0,00**	**10.946.457,00**

U.p.b. 3.2.3.2– Ricerca scientifica *valori assoluti*

CAP.		Prev. iniz. comp.	Prev. Def.comp.	Pagamenti competenza	Residui tot. pr. comp.
7110	Apparec. Ricerca IZS conto cap.	0,00	0,00	0,00	0,00
7111	Somme per Ag. Int. cecità	750.000,00	750.000,00	0,00	750.000,00
	TOTALE	**750.000,00**	**750.000,00**	**0,00**	**750.000,00**

valori assoluti

U.p.b. 2.1.2.1– Ricerca scientifica

CAP.		Residui iniziali	Massa spendibile	Autorizz. cassa	Pagamenti sui residui	Residui tot. pr. residui	Pagamenti totali	Economie sui residui	Residui totali
2300	Fondo per finan. att. Ricerca corr. e final. e sper. - c/corrente*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2301	Somme per attività Centro naz. Androterapia oncologica	0,00	5.000.000,00	5.000.000,00	0,00	0,00	4.999.998,71	0,00	0,00
2302	Fondo ricer.cellule staminali	774.684,63	3.356.969,63	774.685,00	774.684,63	0,00	774.684,63	0,51	2.582.284,49
2303	Ricerca finalizzata IRCCS	2.655.417,10	6.670.012,10	6.670.013,00	2.655.417,10	0,00	2.833.242,00	0,00	3.836.769,00
2304	Ricerca corrente IRCCS	38.226.158,97	217.419.257,97	198.396.195,97	38.226.130,56	0,00	181.456.659,00	0,93	35.962.569,00
2305	Somme per ricerca cellule staminali e vaccini	15.082.793,16	15.082.793,16	8.566.794,00	8.533.077,93	6.549.713,18	8.533.077,93	2,05	6.549.713,18
2306	Ricerca fin. Obiettivi PSN	140.982.733,78	202.287.733,78	109.918.778,00	72.096.577,30	45.176.354,32	72.096.577,00	23.709.802,16	106.481.354,32
2307	Tratt. E studio talassamia	0,00	14.000.000,00	14.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.000.000,00
2308	Spese ricerca IME	0,00	15.000.000,00	15.000.000,00	0,00	0,00	11.999.998,71	0,00	3.000.000,00
2309	Somme fin.prog. Ricerca salutr	0,00	50.000.000,00	50.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50.000.000,00
	TOTALE	197.721.787,64	528.816.766,64	408.326.465,97	122.285.887,52	51.726.067,50	282.694.237,98	23.709.805,65	222.412.689,99

Capitolo fondo

U.p.b. 2.2.3.2– Ricerca scientifica

valori assoluti

CAP.		Residui iniziali	Massa spendibile	Autorizz. cassa	Pagamenti sui residui	Residui tot. pr. residui	Pagamenti totali	Economie sui residui	Residui totali
7010	Fondo per finan. att. Ricerca corr. e final. e sper. - c/capit.*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7013	Apparecchi ric. IRCCS (conto capitale)	75.120.560,47	78.749.560,47	33.403.883,00	21.075.823,97	53.921.204,83	21.075.823,97	123.531,67	57.550.204,83
7014	Fondo per fond. EBRI	0,00	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	500.000,00
	TOTALE	75.120.560,47	79.249.560,47	33.903.883,00	21.075.823,97	53.921.204,83	21.075.823,97	123.531,67	58.050.204,83

*Capitolo fondo

U.p.b. 3.1.2.10– Ricerca scientifica

valori assoluti

CAP.		Residui iniziali	Massa spendibile	Autorizz. cassa	Pagamenti sui residui	Residui tot. pr. residui	Pagamenti totali	Economie sui residui	Residui totali
3401	Spese banca dati reg. animali	516.456,90	568.102,68	51.646,00	51.645,68	0,00	51.646,00	0,00	516.456,90
3402	Ricerca corrente IZS	21.617.800,34	32.047.800,34	8.375.793,00	7.460.793,00	7.000.000,17	7.460.793,00	7.157.007,17	17.430.000,17
	TOTALE	22.134.257,24	32.615.903,02	8.427.439,00	7.512.438,68	7.000.000,17	7.512.439,00	7.157.007,17	17.946.457,07

U.p.b. 3.2.3.2– Ricerca scientifica

valori assoluti

CAP.		Residui iniziali	Massa spendibile	Autorizz. cassa	Pagamenti sui residui	Residui tot. pr. residui	Pagamenti totali	Economie sui residui	Residui totali
7110	Apparecchiature ricerca IZS c/capitale	4.026.533,52	4.026.533,52	945.760,00	145.666,67	3.463.569,66	145.666,67	417.297,19	3.463.569,66
7111	Somme per Ag. Int. Cecità	750.000,00	750.000,00	750.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	750.000,00
	TOTALE	4.776.533,52	4.776.533,52	1.695.760,00	145.666,67	3.463.569,66	145.666,67	417.297,19	4.213.569,66

Nell'incrocio con le funzioni – obiettivo, si osserva nella classificazione COFOG, la stessa denominazione nel gruppo "ricerca e sviluppo nella sanità" e nella classe di riferimento, mentre al 4° livello si riscontrano due funzioni obiettivo, corrispondenti ai diversi settori di intervento 7.5.1.51 RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA e 7.5.1.52 RICERCA PER IL SETTORE ZOOPROFILATTICO.

Le risorse maggiori sono aggregate alla FO 7.5.1.51 RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA, che espone stanziamenti definitivi pari a 530,38 milioni di euro; gli impegni lordi ammontano a 530,37 milioni di euro; con autorizzazioni di cassa per 647,36 milioni di euro, i pagamenti risultano pari a 521,44 milioni di euro (80,5 per cento delle autorizzazioni di cassa), con la formazione di residui totali finali di 261,56 milioni di euro ed economie totali per 6 mila euro. Va peraltro rimarcato che in tale funzione un rilievo notevole hanno le risorse destinate ai trasferimenti: in particolare va precisato che alla funzione sono ricondotti i trasferimenti all'ISS ed all'ISPELS, interamente contabilizzati alla funzione ricerca[63].

Alla FO 7.5.1.51 "RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITÀ PUBBLICA" fanno capo le risorse maggiori del fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria, inizialmente allocate sul cap. 2300 (87 per cento), che, per una quota ben minore (13 per cento) è imputato alla FO 7.5.1.52 RICERCA PER IL SETTORE ZOOPROFILATTICO.

INVESTIMENTI

Al CdR "Ordinamento sanitario, ricerca ed organizzazione" fanno capo le maggiori risorse del Ministero destinate ad investimenti, allocate sulla U.P.B. 2.2.3.3 (Riqualificazione dell'assistenza sanitaria) e sulla U.P.B. 2.2.3.5 (Edilizia sanitaria). Si osserva che tali risorse fanno peraltro capo a due funzioni diverse, pur essendo strettamente connesse le finalità ed uniformate le procedure in base all'accordo stipulato in data 19 dicembre 2002 tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, "sulla semplificazione delle procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità".

Nella FO 7.6.1.2 (PROGRAMMAZIONE IN MATERIA SANITARIA), che aggrega risorse di notevole rilievo per l'impatto sul S.S.N., non viene infatti incluso il cap.7090 per la realizzazione di strutture per l'assistenza palliativa, imputato alla funzione 7.4.1.3 (ASSISTENZA SANITARIA UMANA); tale capitolo costituisce da solo la U.P.B. 2.2.3.5 (Edilizia sanitaria, mentre il capitolo 7040 (ex 7560) con le somme destinate ad interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle grandi città costituisce anch'esso da solo la U.P.B. 2.2.3.3.

Con riferimento alla U.P.B. 2.2.3.3 (Riqualificazione assistenza sanitaria - cap. 7040) non risultano stanziamenti definitivi di competenza, mentre rileva la gestione dei residui iniziali, pari a 930,75 milioni di euro, con soli 95,47 milioni di euro di pagamenti e ben 835,28 milioni di euro di residui totali finali. Sulla U.P.B. 2.2.3.5 (Edilizia sanitaria), anch'esso privo di stanziamenti definitivi di competenza, risultano pagamenti per soli 10,05 milioni di euro (sui 197,81 milioni di euro di residui iniziali), con 187,75 milioni di euro di residui totali finali. Per entrambe le UPB si confermano le difficoltà di erogazione, pur prendendosi atto del sostanziale superamento del fenomeno dei residui di stanziamento, rilevato nelle precedenti relazioni della Corte[64].

---

[63] All'Istituto superiore di sanità (UPB 2.1.2.2) sono destinati 108,10 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza (con un incremento rispetto ai 97,19 milioni di euro iniziali), all'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza sul lavoro (UPB 2.1.2.3), risultano 113,15 milioni di euro di stanziamenti definitivi (con un incremento rispetto ai 69,89 milioni di euro iniziali). Si tratta dei capitoli 2320, 2321, 2330.

[64] Le scansioni procedurali di tali programmi sono più ampiamente riferite nella parte dell'appendice dedicata alla programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria e gli investimenti.

Gli stanziamenti definitivi di competenza sulla U.P.B. 2.2.3.4 (Informatica di servizio) risultano pari a 8,20 milioni di euro; con autorizzazioni di cassa pari a 10,88 milioni di euro risultano pagamenti per soli 1,83 milioni di euro, con nessuna economia e 11,48 milioni di euro di residui totali finali, dei quali 8 mila euro afferiscono al cap. 7063 (di nuova istituzione) e 3,48 milioni di euro al cap. 7061 (Sistema informativo sanitario nazionale).

Per il CdR 3 "*Tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali*" si evidenziano 631,90 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, a fronte di 332,71 milioni di euro iniziali, con una massa impegnabile pari a 633,64 milioni di euro, sulla quale gli impegni totali sono pari a 617,88 milioni di euro, le economie di competenza 14,99 milioni di euro, i residui finali di stanziamento a 983 mila euro. Sulla massa spendibile, pari a 808,79 milioni di euro con una autorizzazioni di cassa pari a 726,10 milioni di euro, risultano pagamenti totali per 530,48 milioni di euro con 33,51 milioni di euro di economie totali e 244,79 milioni di euro di residui totali finali.

Le spese per funzionamento del CdR 3 (U.P.B. 3.1.1.0) risultano pari a 105,30 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, dei quali 63,67 milioni di euro pagati e 26,68 milioni di euro rimasti da pagare; sulla massa spendibile di 175,26 milioni di euro i pagamenti totali risultano 109,76 milioni di euro, con 13,04 milioni di euro di economie e ben 43,33 milioni di euro di residui totali finali.

Nel Dipartimento per la tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali, gli interventi di maggior rilievo concernono gli indennizzi alle vittime di trattamenti da emoderivati, le iniziative di informazione e prevenzione in tema di farmacovigilanza, sull'impiego e sugli effetti indesiderati dei medicinali, il contributo all'O.M.S., l'attuazione del programma anti-aids, la sorveglianza epidemiologica della B.S.E., il rimborso spese per l'assistenza sanitaria al personale navigante, agli stranieri e l'assistenza sanitaria degli italiani all'estero.

ASSISTENZA SANITARIA

Le risorse per Indennizzi alle vittime di trattamenti da emoderivati (U.P.B. 3.1.2.1), che evidenziano un notevole incremento, dai 13,56 milioni di euro di previsioni iniziali a 187,24 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, dei quali 87,56 milioni di euro pagati in conto competenza; 94,62 milioni di euro risultano i pagamenti totali, con 99,67 milioni di euro di residui totali. Sull'unico capitolo della U.P.B. (cap. 3300) si riscontra una eccedenza in conto residui pari a 348 mila euro.

Per la Assistenza sanitaria stranieri in Italia (U.P.B. 3.1.2.3) si rinvengono 30,12 milioni di euro di stanziamenti definitivi (26,33 milioni di euro iniziali), con pagamenti totali per 34,69 milioni di euro su autorizzazioni di cassa pari a 38,84 milioni di euro. Per l'Assistenza sanitaria italiani all'estero (U.P.B. 3.1.2.4) si rinvengono 99,18 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, con pagamenti totali per 97,68 milioni di euro su 99,18 milioni di euro di autorizzazioni di cassa.

Nell'incrocio con le f.o. si riportano i dati della FO 7.4.1.3 "ASSISTENZA SANITARIA UMANA", che espone stanziamenti definitivi per 429,59 milioni di euro, le autorizzazioni di cassa sono di 521,63 milioni di euro, con pagamenti totali per 347,69 milioni di euro (pari al 66,6 per cento delle autorizzazioni di cassa), le economie di competenza sono 5,06 milioni di euro, con ben 336,63 milioni di euro di residui totali[65].

[65] All'assistenza sanitaria umana 7.4.1.3 attengono al 100 per cento le somme dovute a titolo di indennizzo, ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (cap. 3300); le spese per la costituzione e funzionamento dei centri di pronto soccorso dei porti ed aeroporti civili (cap. 3310), cui si aggiungono spese varie per i servizi relativi all'assistenza sanitaria al personale navigante marittimo e dell'aviazione civile erogate in Italia - compensi al personale sanitario

PREVENZIONE

Per l'assistenza sanitaria in materia di trapianti (U.P.B. 3.1.2.5) si rinvengono 3,56 milioni di euro di stanziamenti definitivi, tutti non pagati, mentre risultano integralmente pagati gli 8,72 milioni di euro di residui iniziali[66]. Per il Pronto soccorso porti ed aeroporti (U.P.B. 3.1.2.2.), con 739 mila euro di stanziamenti definitivi, si registrano 801 mila euro di pagamenti totali su autorizzazioni di cassa pari a 8,72 milioni di euro.

Sulla U.P.B. 3.1.2.13 (Informazione e prevenzione) dei 45,66 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza risultano pagati in conto competenza 2,40 milioni di euro, mentre i pagamenti totali risultano essere 27,83 milioni di euro con 45,48 milioni di euro di residui totali (a fronte di 28,42 milioni di euro iniziali).

Alla U.P.B. 3.1.2.6 (Programma anti AIDS) sono assegnati 3,17 milioni di euro (da 3,04 milioni di iniziali) di stanziamenti definitivi di competenza, su cui risultano pagati in conto competenza solo 696 mila euro con 2,47 milioni di euro rimasti da pagare; 5,27 milioni di euro sono i pagamenti totali con 5,71 milioni di euro di residui totali a fronte di 7,94 milioni di euro iniziali[67]. Consistenti risorse sono allocate anche sulla U.P.B. 3.1.2.7 (Distribuzione e

---

convenzionato, attrezzature e materiale sanitario - altre spese delle soppresse gestioni sanitarie delle casse marittime (cap. 3321); le somme relative al rimborso per spese di assistenza sanitaria all'estero (cap. 3330) ; quelle (cap. 3320) per il rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, agli stranieri, ai profughi, agli apolidi o in base a convenzioni internazionali; gli oneri derivanti dalla convenzione con la regione Lazio per le speciali esigenze assistenziali dei dipendenti pubblici con attività di servizio all'estero e quelli derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della croce rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali. Attiene invece alla sanità non altrimenti classificabile programmazione in materia sanitaria, il cap. 3322 rimborsi alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere, tramite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano delle spese per prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri, ai sensi dell'art. 12, comma 2 - lettera c, - del decreto legislativo n. 502/92 e successive modificazioni e integrazioni. Alla f.o. fanno capo (cap.3340) le somme da assegnare alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per l'istituzione ed il funzionamento di centri regionali ed interregionali per i trapianti, ivi compreso lo svolgimento delle attività dei rispettivi coordinatori, nonché per l'individuazione di strutture idonee ad effettuare il prelievo di organi e conservazione dei tessuti e per il rimborso delle spese aggiuntive. Anche le somme appostate sul capitolo 7090 per la realizzazione di strutture per l'assistenza palliativa sono imputate alla funzione 7.4.1.3. (assistenza sanitaria umana).

[66] Sul cap. 3340 – Somme da assegnare alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzione ed il funzionamento di Centri regionali ed interregionali per i trapianti, ivi compreso lo svolgimento delle attività dei rispettivi coordinatori, nonché per l'individuazione di strutture idonee ad effettuare il prelievo di organi e conservazione dei tessuti e per il rimborso delle spese aggiuntive relative al trasporto del feretro, istituito ai sensi delle leggi 91/1999 e 388/2000 si rinvengono autorizzazione di cassa per 8,72 milioni di euro interamente pagati. Nel corso del 2003, precisamente con decreto dirigenziale datato 2 dicembre, sono stati pagati alle Regioni e Province Autonome i residui 2002 relativi allo stanziamento di cui alla Legge 388/2000, pari ad 5,16 milioni di euro. Questo importo era stato impegnato alla fine del precedente esercizio finanziario per dar modo alle Regioni e Province Autonome di provvedere all'acquisizione di attrezzature necessarie ai Centri di Riferimento Interregionali per i trapianti.Con questo pagamento si concludono le attribuzioni previste dalla ratificati legge 388, aveva pertanto finanziamenti pari ad 5,16 milioni di euro, esclusivamente per gli anni 2001 e 2002. La variazione di bilancio di cui al decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n° 51760, ha apportato sul cap. 3340 l'ulteriore stanziamento di 3,56 milioni di euro che, ai sensi degli artt. 10 – 12 – 16 e 17 della legge 91/1999, è stato impegnato ma non pagato. Al decreto è allegata una tabella nella quale l'importo complessivo è stato suddiviso a favore delle Regioni e Province Autonome per l'istituzione ed il funzionamento dei Centri Regionali ed interregionali per i trapianti, nel rispetto dei criteri di valutazione precedentemente concordati tra il Centro Nazionale Trapianti ed i Centri Regionali e dal ministro della salute e la Conferenza Permanente Stato-Regioni. Con decreto datato 20/06/2003 si era provveduto al pagamento degli ulteriori residui 2002 in favore delle Regioni e Province Autonome.

[67] La disponibilità finanziaria esistente sul capitolo cap. 3350 – Spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche, per il funzionamento di Comitati e Commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia. per l'anno 2003 è stata utilizzata per la realizzazione di programmi, progetti di ricerca ed interventi mirati alla lotta ed alla prevenzione dell'infezione da HIV, nonché per i rimborsi delle spese di missione sostenute dai componenti della Commissione Nazionale AIDS, della Consulta del Volontariato e del Comitato Tecnico di Verifica alla Campagna AIDS. Sono stati stipulati, altresì, n° 2 contratti con l'Istituto Superiore di Sanità

distruzione dei vaccini) con 60,22 milioni di euro di stanziamenti definitivi e 60,37 milioni di euro di pagamenti totali.

Nella U.P.B. 3.1.2.9 (Prevenzione della cecità e riabilitazione visiva), con stanziamenti definitivi per 3,09 milioni di euro, i 5,14 milioni di euro di autorizzazioni di cassa risultano interamente pagati[68].

TRASFERIMENTI

Anche su tale cdr si rilevano taluni trasferimenti, tra i quali rilevano i Contributi per la Organizzazione mondiale della sanità, allocati sulla U.P.B. 3.1.2.14, che aumentano da 18,68 milioni di euro di stanziamenti iniziali a 20,49 milioni di euro di definitivi, interamente pagati. Non si rinvengono stanziamenti definitivi di competenza per le Missioni internazionali di pace (U.P.B. 3.1.5.2) che esponeva 12,91 milioni di iniziali [69].

RICERCA

Al Dipartimento tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali compete la gestione delle spese di ricerca, che comprendono le somme da assegnare agli istituti zooprofilattici sperimentali per l'acquisto di apparecchiature e strumenti finalizzati alle attività di ricerca (cap. 7110). La FO 7.5.1.52 "RICERCA PER IL SETTORE ZOOPROFILATTICO" espone stanziamenti definitivi di competenza pari a 10,43 milioni di euro, con autorizzazioni di cassa pari a 9,32 milioni di euro e con pagamenti totali per 7,60 milioni di euro[70].

Le risorse di tale funzione possono essere disaggregate in quelle destinate agli IZS per la ricerca corrente e per l'acquisto di apparecchiature per la ricerca. Per la prima delle finalità, gli

---

per la realizzazione dei seguenti progetti: "Sorveglianza delle nuove diagnosi di infezione da HIV in Italia"; Prosecuzione e potenziamento del programma di Solidarietà contro l'AIDS nei Paesi in via di sviluppo". L'importo complessivo è pari ad 1,25 milioni di euro (unmilioneduecentocinquantamila). Nel corso del 2003 si è provveduto al pagamento dei residui relativi agli anni 2001 e 2002 riguardanti le attività attuate nel corso della VII Campagna AIDS (inizio delle attività: 03/03/2003) nonché le iniziative informativo-educative AIDS già realizzate.

[68] Il cap. 3390 - Somme da assegnare alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di nuovi centri specializzati per la prevenzione della cecità, per l'educazione e la riabilitazione visiva, nonché per il potenziamento dei Centri già esistenti, con uno Stanziamento di competenza pari a 2,58 milioni di euro tutti rimasti da pagare è stato istituito ai sensi dell'art. 2, comma 3 , della Legge n. 284 del 28.8.1997. Lo stanziamento è stato impegnato alla fine dell'esercizio finanziario 2003, a favore delle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano.L'amministrazione intende provvedere alla relativa liquidazione non appena perverranno i dati normativamente previsti. Per ciò che concerne i residui, nel 2003 si è provveduto a liquidare gli impegni effettuati nei precedenti esercizi 2001 e 2002. I 14,62 milioni di euro iniziali sono stati tutti pagati.

[69] Sulla U.P.B. missioni internazionali di pace è allocato il Cap. 3460 – Fondo da ripartire per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani impegnati nell'area Bosnia-Erzegovina e Kosovo, nonché per il controllo delle sostanze alimentari importate dalla predetta area. La legge n. 27 del 28/02/2001 ha costituito il fondo di cui trattasi, da valere per gli anni 2001, 2002 e 2003, per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani impegnati nell'area Bosnia-Herzegovina e Kosovo. Si è pervenuti alla suddivisione del fondo tra le Amministrazioni interessate in data 29 aprile 2003. Alla Direzione per la prevenzione è stato assegnato il capitolo 3376 con uno stanziamento di 1,49 milioni di euro, dal titolo "Spese per l'attivazione, anche mediante consulenze e collaborazioni esterne, del centro di raccolta, elaborazione, interpretazione e valutazione dei dati acquisiti con la campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani che hanno operato o operano nei territori della Bosnia-Herzegovina e del Kosovo, in relazione a missioni internazionali di pace e di assistenza umanitaria". L'amministrazione informa che essendo il Centro di raccolta ed elaborazione dei dati una struttura dipendente e di supporto del Comitato scientifico previsto dall'Accordo siglato con le Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano in data 30/05/2002, per la cui costituzione si è ancora in attesa della prevista controfirma da parte del ministero della difesa, non si è potuta prendere alcuna iniziativa entro la fine dell'esercizio 2003.

[70] Alla FO 7. 5.1.52 (ricerca per il settore zooprofilattico) si riconducono parte delle risorse del fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria.(cap. 2300) poi allocate sul cap. 3402 (somma da assegnare agli istituti zooprofilattici sperimentali per il finanziamento dell'attività' di ricerca corrente).

stanziamenti definitivi di 10,43 milioni di euro di cui al capitolo 3402 sono tutti passati a residui, mentre sui 21,61 milioni di euro di residui iniziali risultano pagati solo 7,46 milioni di euro, con 7 milioni rimasti da pagare e 7,15 milioni di euro di economie. Per quanto riguarda la spesa per investimenti per l'acquisto di attrezzature di ricerca (cap. 7110), non risultano stanziamenti di competenza, mentre sui 4,02 milioni di euro euro di residui ad inizio esercizio, risultano pagamenti totali per 146 mila euro con 3,46 milioni di euro rimasti da pagare.

Sul piano quantitativo dei tre CdR di gran lunga meno cospicue sono ovviamente le risorse attribuite al "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro", che evidenzia 12,78 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 12,80 milioni di euro, sulla quale gli impegni totali sono pari a 10,82 milioni di euro, le economie di competenza a 1,87 milioni di euro, i residui finali di stanziamento a 1,07 milioni di euro. Sulla massa spendibile, pari a 15,62 milioni di euro, con una autorizzazione di cassa pari a 15,48 milioni di euro, risultano pagamenti totali per 12,49 milioni di euro, con 2,15 milioni di euro di economie totali e 1,07 milioni di euro di residui totali finali. Nella composizione degli stanziamenti definitivi del CdR le spese per funzionamento risultano pari a 12,39 milioni di euro, con una ben minore componente (390 mila euro) destinata ai Beni mobili (U.P.B. 1.2.3.2).

8.4. L'analisi per funzioni-obiettivo.

Con riguardo al primo dei livelli di classificazione della COFOG (divisioni), relative al ministero emerge naturalmente che la gran parte delle risorse gestite sono aggregate nella divisione 7 (sanità) mentre sono ben minori sono le assegnazioni alle altre divisioni.

(migliaia di euro)

F.O.	Stanz. Def. Comp.	Massa impegn.	Impegni effettivi in c/comp.	Econ. di comp.	Res. Tot. Stanz.	Massa spend.	Aut. Cassa	Pag. totali	Ec. Totali	Res. Tot. Finali
1 SERV. GEN.LI DELLE PP.AA.	3.260	3.260	3.260	0	0	3.725	3.725	502	0	3.223
2 DIFESA	3	3	0	3	0	4	3	0	4	0
4 AA. ECON.	648	648	633	16	0	648	648	95	16	538
5 PROTEZ. DELL'AMBIENTE	13.275	13.307	11.494	1.756	25	18.06	18.128	14.799	1.947	1.459
7 SANITA'	1.346.881	1.582.389	1.291.027	25.791	31.991	3.023.617	2.033.547	1.303.711	78.301	1.641.605
10 PROTEZIONE SOCIALE	37.444	37.444	37.444	0	0	37.444	37.691	37.443	0	0
TOTALE	**1.401.511**	**1.637.051**	**1.343.857**	**27.566**	**32.017**	**3.083.644**	**2.093.743**	**1.356.550**	**80.268**	**1.646.825**

Va rimarcato anche, che salvo la FO 7.1, tutte tre le altre funzioni obiettivo di 2° livello hanno eguale denominazione al 3° livello, richiedendo perciò necessariamente una puntuale analisi delle funzioni obiettivo al 4° livello.

La funzione obiettivo di 1° livello 7 sanità si articola al 2° livello nella

- FO 7.1 (PRODOTTI, ATTREZZATURE E APPARECCHI SANITARI) a sua volta distinta al 3° livello in 7.1.1 (PRODOTTI FARMACEUTICI) ed 7.1.2 (ALTRI PRODOTTI SANITARI);
- 7.4 (SERVIZI DI SANITÀ PUBBLICA);
- 7.5 (RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITÀ) nella quale sono ricompresi anche i trasferimenti all'Istituto superiore di sanità ed all'Ispesl;
- 7.6 (SANITÀ NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE).

(migliaia di euro)

7. SANITA'	Stanz. Def. Comp.	Massa impegnabile	Impegni c/comp.	Economie di competenza	Massa spendibile	Pagamenti totali	Economie totali	Residui totali finali
7.1 PRODOTTI, ATTREZZATURE E APPARECCHI SANITARI	85.027	90.041	76.165	3.713	96.858	80.217	6.273	10.368
7.4 SERVIZI DI SANITA' PUBBLICA	626.583	669.320	594.757	18.453	996.801	518.864	29.278	448.658
7.5 RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'	548.816	569.308	541.997	438	851.679	531.931	31.971	287.777
7.6 SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE	86.455	253.720	78.108	3.187	1.078.279	172.698	10.779	894.802
TOTALE	**1.346.881**	**1.582.389**	**1.291.027**	**25.791**	**3.023.617**	**1.303.710**	**78.301**	**1.641.605**

Per la funzione obiettivo di 2° livello 7.1 (PRODOTTI, ATTREZZATURE E APPARECCHI SANITARI) distinta al 3° livello in 7.1.1 (PRODOTTI FARMACEUTICI) e 7.1.2 (ALTRI PRODOTTI SANITARI) si rinvengono le seguenti funzioni obiettivo di 4° livello:

Per la FO 7.1.1.1 (MEDICINALI AD USO UMANO), a fronte di 75,65 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, risultano pagamenti totali per 74,04 milioni di euro, che rappresentano il 92,65 per cento delle autorizzazioni di cassa (79,90 milioni di euro); queste ultime sono il 96,9 per cento della massa spendibile (82,47 milioni di euro). Le economie relative alla competenza sono 3,12 milioni di euro, quelle totali sono 3,70 milioni di euro, i residui totali finali sono 4,73 milioni di euro.

Si segnalano le risorse destinate al funzionamento dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, allocate sul cap. 3130, con 4,13 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza, di cui solo 758 mila euro pagati in conto competenza, si registrano 3,99 milioni di euro di pagamenti totali e residui totali finali per 3,40 milioni di euro.

Il cap. 3430[71], che unitamente al cap. 3431 costituisce l'unità di voto *Informazione e prevenzione* 3.1.2.13, presenta 25,82 milioni di euro di stanziamenti definitivi, tutti rimasti da pagare mentre sono stati regolarmente pagati i residui iniziali. Sul cap. 3431 (Spese per l'informazione degli operatori sanitari sugli effetti indesiderati dei medicinali nonché per campagne di educazione sanitaria) rispetto agli stanziamento definitivi di 19,84 milioni di euro e ai 7,84 milioni di euro si registrano al 31 dicembre residui per 19,65 milioni di euro.

Nello stato di previsione è presente il nuovo cap. 3148, che contiene spese per l'istituzione ed il funzionamento della banca dati centrale per la raccolta e la registrazione dei movimenti delle singole confezioni dei prodotti medicinali, con 500 mila di euro di stanziamenti, rimasti da pagare.

Per la FO 7.1.1.2 "MEDICINALI VETERINARI" sulla massa spendibile, pari a 726 mila euro, con autorizzazioni di cassa di 623 mila euro, i pagamenti totali sono stati 531 mila euro (73,1%) con 161 mila euro di economie totali e 34 mila euro di residui totali finali.

La FO 7.1.2 "ALTRI PRODOTTI SANITARI", si articola nelle FO 7.1.2.1 "ALTRI PRODOTTI SANITARI AD USO UMANO" e 7.1.2.2 "MANGIMI".

Per la FO 7.1.2.1 "ALTRI PRODOTTI SANITARI AD USO UMANO" a fronte di stanziamenti definitivi pari a 673 mila euro, risultano pagamenti totali per 2,67 milioni di euro, che

[71] Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di farmacovigilanza e di in formazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull'impiego e sugli effetti indesiderati dei medicinali, nonché per le campagne di educazione sanitaria

rappresentano l' 81 per cento delle autorizzazioni di cassa (pari a 3,31 milioni di euro), con 281 mila euro di residui totali.

Per la FO 7.1.2.2 "MANGIMI" gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 94 mila euro, mentre i pagamenti totali, pari a 93 mila euro, rappresentano il 95,8 per cento delle autorizzazioni di cassa; si registrano economie per 106 mila euro ed i residui totali finali ammontano a 1.000 euro.

Al gruppo 7.4 "SERVIZI DI SALUTE PUBBLICA" a cui fa riferimento l'omonimo terzo livello di classificazione 7.4.1 "SERVIZI DI SALUTE PUBBLICA", risultano riconducibili le seguenti funzioni obiettivo di IV livello:

Per la FO 7.4.1.1 "PREVENZIONE IN MATERIA DI SALUTE UMANA"[72], a fronte di una massa spendibile di 169,33 milioni di euro e di 137,29 milioni di euro di autorizzazioni di cassa (81 per cento della massa spendibile), i pagamenti totali sono pari a 73,82 milioni di euro (53,7 per cento delle autorizzazioni di cassa). Si registrano economie totali per 15,78 milioni di euro, di cui 10,24 milioni di euro di competenza e ben 79,72 milioni di euro di residui totali finali.

Il cap. 3350[73] è l'unico capitolo dell'unità di voto programma anti AIDS 3.1.2.6, che presenta stanziamenti definitivi pari a 3,17 milioni di euro, con 5,27 milioni di euro di pagamenti e 5,71 milioni di euro di residui totali finali, mentre il cap. 3116[74] presenta 2,84 milioni di euro di previsione definitiva di competenza con 2,48 milioni di euro di pagamenti e 13,05 milioni di euro di residui totali finali.

La FO 7.4.1.2 "PREVENZIONE IN MATERIA DI SALUTE VETERINARIA", espone stanziamenti definitivi per 15,94 milioni di euro", sulle autorizzazioni di cassa pari a 21,38 milioni di euro rinvengono pagamenti totali per 17,08 milioni di euro (79,8 per cento delle autorizzazioni di cassa). Le economie in conto competenza sono 2,43 milioni di euro e 1,62 milioni di euro i residui totali finali.

La FO 7.4.1.3 "ASSISTENZA SANITARIA UMANA" – esaminata anche nel precedente paragrafo nell'incrocio con le pertinenti UPB - espone stanziamenti definitivi per 429,59 milioni di euro; le autorizzazioni di cassa sono di 521,63 milioni di euro, con pagamenti totali per 347,69 milioni di euro, (pari al 66,6 per cento delle autorizzazioni di cassa), le economie di competenza sono 5,06 milioni di euro, con ben 336,63 milioni di euro di residui totali finali.

---

[72] Nella FO 7.4.1.1 sono aggregate le spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da hiv e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di comitati, commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia (cap. 3350) ; quelle per il vaccino antiamarillico (cap. 3361); la somma occorrente per il finanziamento del programma di tutela sanitaria dei consumatori in merito agli effetti sull'organismo Umano derivanti dall'utilizzo di prodotti fitosanitari (cap. 3470): le somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di nuovi centri specializzati ;acquisto, conservazione, distribuzione, smaltimento e distruzione di materiale profilattico, medicinali di uso non ricorrente, vaccini per attività di profilassi internazionale. spese per la pubblicazione e diffusione dei dati e per altri interventi cap. 3360; le risorse per la prevenzione della cecità, per l'educazione e la riabilitazione visiva, nonché per il potenziamento dei centri gia esistenti (cap. 3390). Ad essa si riconducono anche le spese per l'attuazione dei progetti mirati alla prevenzione e al recupero delle tossicodipendenze finanziati dal fondo n azionale di Intervento per la lotta alla droga.(cap. 3116); le spese relative alla pubblicazione dell'elenco delle ditte commerciali e dei produttori che abbiano riportato condanne per reati di frode e sofisticazioni alimentari, all'educazione alimentare ed all'informazione ai consumatori, nonché alle indagini nutrizionali (cap. 3117) le spese relative alle borse di studio per le ricerche nel campo delle malattie sociali. (cap. 3370); somme da assegnare alle Regioni a statuto speciale e alle Provincia autonome di Trento e Bolzano per l'erogazione di con tributi a favore dei titolari di patenti di guida a, b, o c speciali, con incapacità motorie permanenti (cap. 3371). Attengono alla funzione 7.4.1.1 anche spese di investimenti per la realizzazione di un programma nazionale di interventi di prevenzione per la salute mentale, nonché di comunicazione e di informazione contro il pregiudizio sulla stessa, allocate sul cap. 7120.

[73] Spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da hiv e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di comitati, commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia; CdR tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali

[74] Spese per l'attuazione dei progetti mirati alla prevenzione e al recupero delle tossicodipendenze finanziati dal fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

La FO 7.4.1.4 "ASSISTENZA SANITARIA" espone stanziamenti definitivi pari a 56,35 milioni di euro. A fronte di autorizzazioni di cassa per 58,07 milioni di euro, si registrano pagamenti totali per 56,87 milioni di euro (97,9 per cento delle autorizzazioni di cassa). Le economie di competenza risultano 168 mila euro relative alla competenza, con 9,08 milioni di euro di residui totali finali[75].

Per la FO 7.4.1.5 "VIGILANZA PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE SANITARIO" sono stati stanziati 17,39 milioni di euro; le autorizzazioni di cassa sono 33,45 milioni di euro, con pagamenti totali per 20,12 milioni di euro (60,1 per cento delle autorizzazioni di cassa), le economie in c/competenza sono 100 mila euro, con 16,26 milioni di euro di residui totali finali.

Come si è detto, un significativo rilievo nelle politiche del Ministero, cui sono correlate notevoli risorse, riveste la ricerca scientifica, che in base alla classificazione funzionale è aggregata nella funzione di II livello 7.5 "RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITÀ". Le voci funzionali che aggregano le risorse destinate alla ricerca in sanità nella classificazione COFOG, al IV livello sono la 7.5.1.51 "RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITÀ PUBBLICA" e la 7.5.1.52 "RICERCA PER IL SETTORE ZOOPROFILATTICO", i cui dati sono stati esaminati nel precedente paragrafo attraverso l'incrocio con i corrispondenti CdR.

Nell'ambito della funzione obiettivo di 2° livello, 7.6 "SANITÀ NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE" con eguale denominazione al 3° livello 7.6.1, si rinvengono le due seguenti FO: 7.6.1.1 e 7.6.1.2 .

La FO 7.6.1.1 "INDIRIZZO TECNICO E COORDINAMENTO INTERNAZIONALE IN MATERIA SANITARIA" espone stanziamenti definitivi di competenza pari a 23,17 milioni di euro; con autorizzazioni di cassa pari a 23,12 milioni di euro i pagamenti ammontano a 21,62 milioni di euro[76].

La FO 7.6.1.2 "PROGRAMMAZIONE IN MATERIA SANITARIA" espone stanziamenti definitivi pari a 50,79 milioni di euro; con 459,31 milioni di euro di autorizzazioni di cassa i pagamenti sono 144,25 milioni di euro, mentre i residui totali finali sono 887,30 milioni di euro e le economie di competenza 2,28 milioni di euro.

---

[75] Nella FO 7.4.1.4. assistenza sanitaria vengono tra l'altro imputati capitoli relativi alla sanità veterinaria come il cap. 3401 "banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali" ed il cap. 3411 "contributo per la lotta contro la febbre aftosa", che sembrerebbero invece da attribuire alla funzione 7.6.1.3. (sanità veterinaria). Anche le spese per studi, indagini e ricerche in materia di organizzazione e gestione sanitaria, di droghe, alcool e tabacco, nonché per quelli eseguiti dagli istituti zooprofilattici sperimentali e dagli altri istituti scientifici nell'interesse d ei servizi veterinari e per l'impostazione di piani di zooprofilassi (cap. 3133) sono suddivise al 50 per cento tra la le f.o. 7.4.1.3 e 7.4.1.4 . A tale ultima funzione fanno capo le spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffusive degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali (cap. 3372).

[76] Nella funzione obiettivo 7.6.1.1 INDIRIZZO TECNICO E COORDINAMENTO INTERNAZIONALE IN MATERIA SANITARIA, vengono aggregate le seguenti risorse: fondo da ripartire per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani impegnati nell'area Bosnia - Herzegovina e Kosovo, nonché per il controllo delle sostanze alimentari importate dalla predetta area (cap. 3460); spese per viaggi e soggiorno di esperti in relazione ad accordi internazionali di reciprocità (cap. 3139); spese per attività di cooperazione con gli organismi internazionali e delle comunità europee. spese per le convenzioni internazionali, per le direttive e per i regolamenti comunitari in materia sanitaria (3140)Alla FO fanno capo spese per i servizi ed il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'amministrazione della sanità, di consigli, comitati e c commissioni (cap. 3145).

APPENDICE: Programmazione ed interventi nel Servizio Sanitario Nazionale

1. Premessa: profili evolutivi del sistema.

Le politiche di programmazione in materia sanitaria e le connesse problematiche di ordine finanziario vanno lette in un complesso quadro ordinamentale tuttora in via di evoluzione sia in relazione alla attuazione del nuovo disegno delineato dal Titolo V della Costituzione che alle ulteriori prospettive di riforma[77].

La relativa tematica si ricollega strettamente ai principi dell'art. 117, comma 2, lett. m), che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale[78] ed all'articolo 119, che prevede autonomia di entrata e di spesa per gli enti territoriali, in un'ottica volta ad assicurare attraverso le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio[79] e le quote di partecipazione al fondo perequativo il finanziamento delle funzioni pubbliche ad essi attribuite[80].

Ai profili evolutivi di natura ordinamentale sono dunque strettamente intrecciati quelli relativi all'attuazione del disegno costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che richiede una ridefinizione dell'autonomia finanziaria delle regioni, così come delle misure di ordine perequativo, in attuazione dell'art. 119, anche attraverso una verifica della coerenza con il nuovo dettato costituzionale del sistema già disegnato con il d.lgs. n. 56 del 2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133 del 1999. Si ricorda che in base a tale provvedimento - espressamente raccordato alla riforma dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 19-*ter* del d.lgs. n. 229 del 1999[81] - il finanziamento dell'assistenza sanitaria si fonda sulla finanza regionale, mentre le risorse statali vengono ad assumere un ruolo sostanzialmente integrativo e perequativo[82].

---

[77] In parallelo all'individuazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute in attuazione della delega di cui all'art.1, comma 3 della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (un d.DL in tema di "governo clinico" è stato esaminato dal Governo in data 3 giugno 2004) si ricorda che in base al disegno di legge costituzionale recante "*Modificazione di articoli della parte II, della Costituzione*", approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, alle Regioni verrebbe riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza ed organizzazione sanitaria. Tali linee erano già esplicitate nel d.d.l. di modifica dell'art. 117 della Costituzione (A.S. 1187) anch'esso approvato in prima lettura dal Senato.

[78] Tali diritti civili e sociali peraltro non costituiscono una "materia" in senso stretto, trattandosi "di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle"; vedasi Corte costituzionale , sentenza n. 282 del 26 giugno 2002.

[79] La norma non chiarisce se si tratto di gettito associato al reddito dei cittadini residenti, a quello prodotto nel territorio dalle attività localizzate in regione ovvero al gettito effettivamente riscosso nella regione.

[80] Il quinto comma dell'articolo 119 prevede poi risorse aggiuntive ed interventi finalizzati allo sviluppo ed alla coesione.

[81] La complessità delle problematiche istituzionali concernenti il settore sanitario emerge dalla sentenza n. 510 del 4 dicembre 2002 della Corte costituzionale, con la quale sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale poste con riguardo a numerose disposizioni della legge 30 novembre 1998, n. 419, nonché del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (c.d. "riforma ter") rilevandone "la sostanziale attuazione" almeno fino alla data di entrata in vigore della legge di riforma del Titolo V della Costituzione.

[82] Il finanziamento del SSN, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 56/2000 si fonda su risorse regionali (IRAP e addizionale IRPEF, compartecipazione all'IVA, accise sulla benzina, altre entrate e ricavi propri, tra cui i ticket versati dai cittadini), mentre le risorse statali (Fondo Sanitario Nazionale) sono destinate alla copertura finanziaria di quota parte dei costi per i LEA delle sole Regioni Sicilia e Sardegna, nonché di quelli relativi ad alcuni enti particolari del SSN e per specifici obiettivi previsti da leggi speciali. Le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento dell'assistenza sanitaria pubblica

Assume dunque primario rilievo la conclusione dei lavori, fissata dalla ultima legge finanziaria al 30 settembre 2004, dell'Alta Commissione cui è affidato il compito in base all'art. 3 della legge finanziaria 2003, di elaborare i nuovi meccanismi fiscali in coerenza ad un accordo da sancire nella sede della Conferenza unificata.

Le interazioni tra profili ordinamentali e quelli più propriamente finanziari si rinvengono nella problematica attinente ai livelli essenziali di assistenza (LEA)[83] ed alla stessa tenuta dell'accordo dell'8 agosto 2001 e delle previsioni finanziarie in esso concordate, più approfonditamente esaminate nei successivi paragrafi, anche alla luce delle preoccupazioni di recente espresse dalla Corte[84].

In tale appena accennato contesto istituzionale, vanno dunque letti sia gli interventi di ridefinizione degli apparati centrali (DPR 28 marzo 2003, n. 129), che le stesse scansioni programmatiche, già in parte esaminate nel capitolo che precede, e che evidenziano una forte proiezione del ministero sull'intero sistema sanitario nazionale, nel quale interagisce una pluralità di attori e di soggetti dotati di autonomia costituzionalmente riconosciuta (regioni) e di forte autonomia organizzativa e gestionale (aziende sanitarie ed altre figure).

Le stesse funzioni del ministero vengono di conseguenza a caratterizzarsi come di propulsione e di supporto al sistema, attraverso politiche della programmazione, della ricerca, dello sviluppo dell'edilizia, che evidenziano formule di raccordo e di cooperazione, esplicitate anche nel Piano sanitario nazionale approvato per il triennio 2003-2005[85].

Tali nuovi connotati si rilevano nell'evoluzione dell'intero quadro normativo e trovano immediata esplicazione nella istituzione, in base all'art. 48 del DL 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, facente parte della decisione di bilancio per il 2004, dell'Agenzia Italiana del Farmaco, chiamata a svolgere non solo i compiti già affidati alla Direzione Generale dei Farmaci e dei Dispositivi Medici, ma anche quelli di "alta consulenza tecnica" in materia di politiche per il farmaco al Governo ed alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome[86].

Di particolare rilievo sono in questa direzione le funzioni previste per l'Agenzia, volte a raccordare profili scientifici e di adeguatezza con il rispetto dei livelli di spesa programmata nei "vigenti documenti contabili di finanza pubblica", nonché, in particolare, con quelli definiti nell'Accordo dell'8 agosto 2001[87].

---

esclusivamente con risorse a carico dei propri bilanci senza alcun onere a carico dello Stato. Risorse pubbliche aggiuntive vengono destinate al finanziamento degli investimenti e della ricerca in campo sanitario.

[83] DPCM 29 novembre 2001.

[84] Vedasi Delibera delle Sezioni Riunite 28 aprile 2004, n. 11, relativa al CCNL del comparto del personale del Servizio sanitario nazionale, (parte normativa quadriennio 2002-2005 e parte economica biennio 2002-2003. ed Audizione (N.12/AUD/04) in data 6 maggio 2004 presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica presso la Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati, più avanti approfondite.

[85] DPR 23 maggio 2003, in GU n. 95 del 18 giugno 2003, adottato a seguito dell'intesa espressa il 15 aprile 2003 dalla Conferenza unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie locali.

[86] Il provvedimento, nel fissare come valore di riferimento, a livello nazionale ed in ogni singola regione in sede di prima applicazione, al 16 per cento l'onere a carico del SSN per l'assistenza farmaceutica complessiva, compresa quella relativa al trattamento dei pazienti in regime di ricovero ospedaliero, prevede, in caso di superamento del tetto di spesa la ridefinizione, anche temporanea (nella misura del 60 per cento del superamento) della quota di spettanza al produttore prevista dall'articolo 1, comma 40, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e della quota di spettanza dovuta al farmacista per i prodotti rimborsati dal Servizio sanitario nazionale, stabilendo che il rimanente 40 per cento del superamento viene ripianato dalle Regioni attraverso l'adozione di specifiche misure in materia farmaceutica. Tali misure, di cui all'articolo 4, comma 3, decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2001, n. 405, vengono a costituire "adempimento" ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, e successive modificazioni.

[87] In particolare all'Agenzia, nel rispetto degli accordi tra Stato e Regioni relativi al tetto programmato di spesa farmaceutica ed alla relativa variazione annua percentuale, è affidato il compito di: promuovere la definizione di liste omogenee per l'erogazione e di linee guida per la terapia farmacologica anche per i farmaci a distribuzione diretta, per

In parallelo si prevede il monitoraggio della utilizzazione dei rendiconti della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera a carico del SSN e di quella a carico del cittadino, attività per i quali è prevista la collaborazione dell'Osservatorio sull'impiego dei medicinali (OSMED), in collaborazione con le stesse Regioni e le Province autonome[88].

Emerge da questa la nuova collocazione sia del nuovo ente che degli apparati centrali nel sistema sanitario, un ruolo crescente della Conferenza Stato-Regioni, chiamata a rappresentare la sede di confronto e composizione nella definizione delle linee programmatiche e delle stesse "regole" del settore, nonché dei correlati profili di ordine finanziario, in coerenza con le dinamiche complessive di finanza pubblica .

In questa logica di cooperazione e confronto si inscrivono anche gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari nazionali esplicitati dalla Conferenza Unificata nella seduta del 19 giugno 2003, aggiornando quelli già espressi in precedenza (16 dicembre 1999). Tali indirizzi evidenziano il prioritario ruolo di supporto tecnico e scientifico dell'Agenzia nei confronti delle Regioni, "nell'ambito delle politiche di autocoordinamento che esse perseguono" per garantire l'erogazione dei LEA e per non maggior controllo degli andamenti della spesa.

L'atto espressamente segnala la rilevanza degli strumenti di rilevazione, analisi e valutazione dei dati complessivi sul funzionamento e la qualità dei servizi sanitari, sui quali la Corte si è da tempo soffermata.

2. La Conferenza Stato-Regioni ed il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza.

Nell'attuale evoluzione del sistema istituzionale – sul cui sfondo si prospettano figure ordinamentali e strumenti di confronto e di composizione delle istanze dei governi centrali e territoriali[89] - un rilievo particolarmente significativo nel settore della sanità assumono gli accordi e le intese nella sede della Conferenza Stato-Regioni.

Rilevano, in particolare gli accordi, richiamati dalle disposizioni normative susseguitesi, del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001. Tale ultimo accordo[90], con il quale è stato definito il finanziamento della spesa sanitaria pubblica per gli anni 2002-2004, insieme alla definizione delle questioni relative ai disavanzi nel settore pendenti nel 2001[91], si fonda sul rispetto di impegni sia delle Regioni[92] che del Governo centrale per la definizione e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza ed il correlato monitoraggio della spesa.

---

quelli impiegati nelle varie forme di assistenza distrettuale e residenziale nonché per quelli utilizzati nel corso di ricoveri ospedalieri. L'Agenzia provvede entro il 30 settembre di ogni anno, o semestralmente nel caso di sfondamenti del tetto di spesa, a redigere l'elenco dei farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale, sulla base dei criteri di costo e di efficacia in modo da assicurare, su base annua, il rispetto dei livelli di spesa programmata e ad effettuare in sede di revisione ordinaria del prontuario nel caso di immissione di nuovi farmaci comportanti, a parere della struttura tecnico scientifica individuata dai decreti di attuazione, vantaggio terapeutico aggiuntivo, una specifica valutazione di costo-efficacia, assumendo come termini di confronto il prezzo di riferimento per la relativa categoria terapeutica omogenea e il costo giornaliero comparativo nell'ambito di farmaci con le stesse indicazioni terapeutiche.

[88] I dati del monitoraggio sono comunicati mensilmente al Ministero dell'economia e delle finanze.

[89] Vedasi ancora il disegno di legge costituzionale recante "*Modificazione di articoli della parte II, della Costituzione*", approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004.

[90] Pubblicato nella GU n. 207 del 6 settembre 2001.

[91] Ad esso era seguito il decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2001, n. 405.

[92] L'accordo del 8 agosto 2001 riassume al punto 2 una pluralità di interventi richiesti alle Regioni per salvaguardare i nuovi livelli di finanziamento: si tratta di misure sia di ordine più propriamente finanziario e di monitoraggio della spesa (rispetto del patto di stabilità interno; attivazione della leva fiscale; quantificazione dei maggiori oneri per i disavanzi, con l'indicazione dei mezzi di copertura), che di controllo e di indirizzo (erogazione delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza), oltre che di promozione di nuovi strumenti gestionali (convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi).Il Punto 19 fa rinvio alle misure previste dai punti 2 e 15 dello stesso documento.

I livelli essenziali di assistenza[93] - la cui valenza strategica era già da tempo segnalata dalla Corte – sono stati individuati nel successivo accordo del 22 novembre 2001 e poi recepiti con DPCM 29 novembre 2001[94].

Come è noto, in base a tale provvedimento le prestazioni di assistenza sanitaria garantite dal servizio sanitario nazionale sono aggregate in tre macroaree: assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera[95], riprese nei provvedimenti di riparto delle disponibilità finanziarie nazionali.

L'accordo del 22 novembre 2001 prevedeva, inoltre, la costituzione di un organismo nazionale ad hoc, cui affidare l'aggiornamento delle prestazioni erogate sotto il profilo tecnico-scientifico, valutando periodicamente quelle da mantenere, escludere o includere ex novo, senza alterarne il profilo economico finanziario: a tale fine è stata istituita - in sede di conversione del DL n. 63 del 2002[96] - una apposita Commissione (c.d. "di manutenzione" C-LEA). Il disegno è stato completato con il collegato alla finanziaria 2003 (art. 57), con il quale è stata istituita una Commissione unica per i dispositivi medici (c.d. CUD) cui è affidato un compito di aggiornamento del repertorio dei dispositivi medici e di classificazione dei prodotti in classi e sottoclassi specifiche, con l'indicazione del prezzo di riferimento[97].

Le accennate interazioni tra profili ordinamentali e finanziari evidenziabili nel quadro

---

[93] Il d.lgs. n. 502/1992 definisce i Lea come l'insieme delle prestazioni che vengono garantite dal Servizio sanitario nazionale, a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, perché presentano, per specifiche condizioni cliniche, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, individuale o collettiva, a fronte delle risorse impiegate. Pertanto, sono escluse dai Lea le prestazioni, i servizi e le attività che non rispondono a necessità assistenziali, le prestazioni di efficacia non dimostrabile o che sono utilizzate in modo inappropriato rispetto alle condizioni cliniche dei pazienti e le prestazioni che, a parità di beneficio per i pazienti, comportano un impiego di risorse superiore ad altre. Le implicazioni finanziarie sono evidenti nella stessa disposizione normativa di riferimento (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229/99), che raccorda espressamente i LEA, oltre che con le indicazioni del Piano sanitario nazionale, anche con le compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

[94] Il provvedimento si fonda sulla ricognizione della normativa vigente e degli accordi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni. Possono essere promosse forme di assistenza integrativa, consentite dalla normativa vigente, al fine di garantire o agevolare livelli di servizi e prestazioni ulteriori, rispetto a quelli garantiti dai LEA.

[95] Nell'ambito delle tre macroaree precedenti, è inclusa l'assistenza specifica rivolta a determinate categorie di cittadini, ovvero erogata in condizioni particolari; attenzione è dedicata anche alla assistenza sanitaria alle popolazioni delle isole minori ed alle altre comunità isolate. In specifici allegati sono individuate le prestazioni totalmente escluse dai LEA (Alleato 2°) o erogabili solo secondo specifiche indicazioni cliniche (allegati 2 B e 2 C); l'allegato 3 fornisce indicazioni particolari per l'applicazione dei Lea; l'allegato 4 descrive il ruolo delle Regioni in materia di Lea; l'allegato 5 aggiunto dal DPCM 16 aprile 2002, riporta gli impegni assunti dalle Regioni per la riduzione delle liste di attesa delle prestazioni specialistiche ambulatoriali e di ricovero.

[96] Comma 10 dell'art. 4 bis introdotto dalla legge 15 giugno 2002, n. 112 di conversione, del decreto-legge 15 aprile 2002, n.63. La Commissione, nominata e presieduta dal Ministro della salute, è composta da 14 esperti, di cui 7 designati dalle Regioni ed 1 dal Ministro dell'economia e delle finanze. Alla commissione partecipano il direttore della competente direzione generale del Ministero della salute, presso la quale è incardinata la segreteria dell'organo collegiale e il direttore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali; su richiesta della maggioranza dei componenti, possono essere invitati anche esperti esterni competenti nelle specifiche materie di volta in volta trattate. La Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei LEA (C-LEA), garantisce, a parità di risorse impiegate, che siano effettuati gli indispensabili interventi di "manutenzione" degli elenchi delle prestazioni ricomprese nei LEA, proponendone l' introduzione, la sostituzione o la cancellazione, in base alla normativa vigente. Va ricordata la procedura indicata dalla norma: alle deliberazioni della commissione è data attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da trasmettere alla Corte dei conti per la relativa registrazione.

[97] La Commissione, nominata e presieduta dal Ministro della salute è anch'essa composta da quattordici esperti titolari e da altrettanti supplenti, di cui un titolare ed un supplente designati dal Ministro dell'economia e delle finanze e sette titolari e altrettanti supplenti designati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. La commissione, che può articolarsi in sottocommissioni, dura in carica tre anni; i componenti possono essere confermati una sola volta. Attraverso tale classificazione si intende garantire un omogeneo sistema di caratterizzazione qualitativa di dispositivi medici utilizzabili, allo scopo di migliorare le procedure di acquisto, promuovendo un utilizzo dei dispositivi medici nella varie tipologie di prestazioni ispirato a criteri di qualità e sicurezza ed insieme di congruità del prezzo.

istituzionale e nella intera normativa di settore[98] rende di particolare rilevanza il monitoraggio della spesa: si ricorda che nell'accordo dell'8 agosto 2001 Governo e Regioni si erano impegnati ad attivare un tavolo di monitoraggio e verifica dei LEA presso la Conferenza Stato-Regioni in ordine ai livelli effettivamente erogati ed alla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali, con particolare attenzione agli effetti degli interventi concordati ai fini del controllo delle voci che maggiormente incidono sulla tenuta degli equilibri finanziari, in un'ottica di riequilibrio, volta ad incentivare i comportamenti virtuosi, rimuovere le situazioni di svantaggio e migliorare la qualità dei servizi.

Il Tavolo di monitoraggio e verifica sui Livelli Essenziali di Assistenza - cui è demandato il compito di verifica della coerenza con le esigenze di mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario, attraverso un costante monitoraggio della spesa e delle criticità del sistema - è stato formalmente istituito con decreto del Ministro per gli Affari regionali del 19 giugno 2002[99].

I compiti del Tavolo risultano oggi accresciuti rispetto a quelli indicati ai punti 15 dell' accordo dell'8 agosto 2001 e 5.2 dell'accordo del 22 novembre 2001 sui LEA , investendo anche le modalità di accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e gli indirizzi applicativi sulle liste di attesa riconducibili alla lettera a) dell'accordo del 14 febbraio 2002[100]. Va in particolare segnalato che con la legge finanziaria 2004 (art. 3 comma 142 legge n. 350 del 2003) si è prevista l'istituzione del tavolo di monitoraggio sulla verifica dell'impatto finanziario degli immigrati regolarizzati ai sensi della legge 30 luglio 2002 n. 189 (c.d. l. Bossi-Fini)[101], per valutare l'impatto degli oneri aggiuntivi per le prestazioni di assistenza sanitaria agli immigrati.

L'approccio metodologico per il monitoraggio dei LEA - la cui complessità , già esplicitata dallo stesso DPCM di recepimento, deriva proprio dalla compresenza di elementi diversi, anche di ordine finanziario, tecnologico e gestionale, accanto ai profili più squisitamente terapeutici - presuppone adeguate batterie di indicatori, sinora definiti all'interno del "sistema di garanzie" di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 56 del 2000.

Sulla tematica si intrecciano, come illustrato nel capitolo dedicato al ministero, le scansioni del ciclo programmatico interno all'amministrazione. La direttiva 2003 affida infatti al Dipartimento per l'"Ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione", ed in particolare alla DG Programmazione Sanitaria taluni obiettivi strategici di primaria valenza nel sistema

---

[98] Si ricorda che le implicazioni finanziarie sono evidenti nella stessa disposizione normativa di riferimento (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229/1999), che raccorda espressamente i LEA, oltre che con le indicazioni del Piano sanitario nazionale, anche con le compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

[99] Il Tavolo tecnico di monitoraggio dei LEA è composto da rappresentanti delle Regioni, dei Ministeri della Salute e dell'Economia, con il supporto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali. Sono state presentate in Conferenza Stato-Regioni relazioni in data 24 luglio 2002 e15 aprile 2003 sullo stato dei lavori.

[100] Con DPCM 16 aprile 2002 ("Linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa") è stato aggiunto al DPCM sui LEA l'allegato 5 sulle liste di attesa.

[101] Il comma 142 dell'art. 3 prevede che nell'ambito del tavolo di monitoraggio della spesa sanitaria costituito in attuazione dell'Accordo dell'8 agosto 2001, sono analizzati anche gli effetti finanziari della legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari prevista dall'articolo 33 della legge 30 luglio 2002, n. 189, e dal decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222. Il tavolo tecnico di monitoraggio, le cui risultanze sono sottoposte all'esame della Conferenza si è riunito il 21 gennaio, il 16 e 29 marzo ed il 22 aprile 2004 alla presenza dei rappresentanti delle Regioni e dei Ministeri dell'Interno, del Lavoro e delle politiche sociali, dell'Economia e della Salute. La posizione della Conferenza dei Presidenti è stata riportata nuovamente nel documento per le Audizioni parlamentari del 18 marzo e del 1° aprile 2004, ove si legge che "Le Regioni sono state gravate dei conseguenti oneri senza l'accompagnamento delle necessarie risorse aggiuntive in difformità dell'Accordo dell'8 agosto 2001; la rilevanza finanziaria è valutata in 850 milioni di euro circa per ciascuno degli anni 2004-2005-2006, tenuto conto degli ultimi aggiornamenti del Ministero dell'Interno sul numero di immigrati (650.000)." Tale posizione era stata espressa dalle Regioni anche nei pareri al DPEF (24 luglio 2003) e al DDL finanziaria 2004 (6 novembre 2003).

sanitario. In particolare, per quanto si è detto, rileva l'obiettivo strategico 1: *Azioni per garantire l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza,* articolato negli obiettivi operativi: 1.1 Pubblicazione del rapporto nazionale sul monitoraggio dei LEA; 1.2 Stesura di una proposta per l'aggiornamento del sistema degli indicatori con particolare riguardo agli indicatori di appropriatezza; 1.3 Predisposizione di un rapporto nazionale sui tempi e liste di attesa con l'individuazione di indicatori utili per il rilievo[102] . L'Amministrazione informa che alcune difficoltà, verificatesi a causa soprattutto della mancata disponibilità dei dati necessari per l'elaborazione degli indicatori di monitoraggio dell'assistenza sanitaria hanno determinato la necessità di rivedere la tempistica di alcune fasi previste nel piano d'azione dell'obiettivo, riproponendo il progetto, per la sua definizione, nell'ambito dell'obiettivo strategico "Azioni per garantire l'attuazione dei LEA", facente parte della Direttiva generale per il 2004, e fissando la data al 30 giugno 2004. Al di là della proiezione nel sistema di taluni obiettivi strategici e dei, comunque rilevanti, ritardi registrati, riveste particolare attualità la stesura di una proposta per l'aggiornamento del sistema degli indicatori, con particolare riguardo agli indicatori di appropriatezza, consistente nella revisione del sistema degli indicatori di cui al DM 12 dicembre 2001 "Sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria"[103] e nella stesura di una proposta innovativa[104].

L'adozione del sistema di indicatori si riconnette anche ai modelli di bilancio, impostati sulla base della contabilità economica[105], che ha peraltro generato problemi di confrontabilità e di ricostruzione complessiva dei flussi, per le diverse impostazioni assunte nelle normative regionali e nelle realtà aziendali.

---

[102] L' Obiettivo operativo 3: "Predisposizione di un rapporto nazionale sui tempi e liste di attesa con l'individuazione di indicatori utili per il rilievo", era stato già avviato sulla base di alcune attività relative alla gestione delle liste di attesa effettuate nel corso dell'anno 2002, tra le quali anche la realizzazione di una sperimentazione pilota sul territorio nazionale, i cui risultati sono stati presentati al Gruppo tecnico delle liste d'attesa, istituito presso l'ASSR, nel febbraio del 2003. Sulla base dell'analisi dei risultati di detta sperimentazione, che aveva coinvolto due aziende sanitarie per ogni Regione, il progetto è stato riformulato con l'effettuazione di una diversa indagine sperimentale su un numero ristretto, ma ritenuto egualmente rappresentativo del livello nazionale, di aziende sanitarie.

[103] Pubblicato nella GU 9 febbraio 2002, n. 34, S.O. Con tale provvedimento viene stabilito un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento finalizzato al monitoraggio, in ciascuna Regione, dei livelli essenziali di assistenza in correlazione ai vincoli di bilancio, da utilizzarsi attraverso una lettura integrata, che tenga conto anche degli elementi sullo stato di salute e sul contesto socio-ambientale. La norma prevede che le Regioni trasmettano i dati al Ministero della salute, con cadenza annuale, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo le modalità tecniche previste dal sistema informativo sanitario, dopo avere proceduto alla loro validazione. A sua volta il Ministero adotta modalità standardizzate per il controllo della qualità dei dati trasmessi e per l'invio alle stesse Regioni delle informazioni risultanti da tale attività, a seguito delle quali può chiedere ad esse l'effettuazione di un'ulteriore fase di verifica dei dati. Gli indicatori calcolati, compresa la stima della qualità dei dati di base ad essi relativi e i parametri di riferimento vanno pubblicati, annualmente, entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento, dal Ministero della salute in uno specifico rapporto nazionale, di cui è data diffusione pubblica. Nel rapporto sono incluse descrizioni dei dati e degli indicatori, mentre sono escluse valutazioni di merito e graduatorie sintetiche basate sull'aggregazione degli indicatori. Di particolare rilievo è la previsione che il Ministero della salute - attraverso metodologie e modalità attuative approvate d'intesa con la Conferenza Stato- Regioni - effettua con le stesse Regioni l'individuazione dei parametri non rispettati, ai fini dell'adozione delle raccomandazioni correttive e delle forme di sostegno previste dal comma 3 dell'articolo 9 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56. Per l'effettuazione di specifiche indagini sono previsti anche accordi tra Ministero e Regioni al fine di ottenere le informazioni necessarie alla valutazione di aspetti dell'assistenza non sufficientemente analizzabili con gli attuali flussi informativi.

[104] Per il 2003, pertanto, si è provveduto a modificare l'indicatore di obiettivo operativo (proposta di aggiornamento degli indicatori) in una relazione sullo stato di avanzamento dell'elaborazione della proposta di aggiornamento degli indicatori.

[105] Al riguardo, allo scopo di uniformare i modelli contabili e di consentire più appropriate rilevazioni in coerenza ai principi che si riferiscono dalla contabilità economica nazionale, è stato adottato dal ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministero della salute il decreto 11 febbraio 2002 contenente lo "Schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere", cui è seguito un nuovo piano dei conti nazionali trasmesso alle regioni.

In tale problematica assume un ruolo essenziale la rivisitazione complessiva dell'architettura del sistema informativo sanitario, in un'ottica di integrazione dei diversi sistemi informativi gestiti autonomamente dalle singole amministrazioni regionali e dalle aziende sanitarie, da realizzarsi mediante specifici interventi di reingegnerizzazione dei processi di servizio e di cooperazione applicativa, al fine di assicurare la coerenza dei processi operativi.

Su tali tematiche la Corte si è di recente soffermata approfonditamente in sede di referto in materia di informatica pubblica, approvato dalle SS.RR. in data 14 aprile 2004[106]. Nel rinviare ad esso per una compiuta disamina della materia, deve comunque sottolinearsene la valenza, che va oltre il pur significativo rilievo settoriale, per investirne i più delicati profili istituzionali di attuazione del titolo V della Costituzione, nel cui contesto, come si è detto, vanno oggi inquadrati gli andamenti della spesa sanitaria e i profili stessi del federalismo fiscale già disegnati dal d.lgs. n. 56 del 2000[107].

La acquisizione tempestiva e condivisa dei flussi informativi di ordine sia finanziario che gestionale del sistema sanitario risulta infatti necessaria, oltre che alla adozione di misure correttive e programmatiche, alla attivazione dei meccanismi, di riequilibrio, previsti dall'ordinamento, al fine di assicurare il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza.

Nella complessa realtà sanitaria la piena operatività del sistema informativo riveste dunque un ruolo prioritario, coinvolgendo una pluralità di attori istituzionali: aziende, regioni, e amministrazioni centrali[108], nelle diverse componenti e nelle differenti responsabilità[109]. In tale ottica va dunque letto sia il ruolo assegnato all'amministrazione centrale che alla Conferenza Stato-Regioni, nel cui alveo opera la Cabina di Regia per lo sviluppo del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), il cui regolamento di organizzazione e funzionamento è stato approvato in data 27 febbraio 2003[110].

L'amministrazione è chiamata a fornire al Tavolo un particolare supporto metodologico e tecnologico ai fini dello sviluppo del sistema informativo. La direttiva 2003 affida alla (ex) direzione generale del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici l'obiettivo strategico 11 Prosecuzione della realizzazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario[111] e l'obiettivo strategico 13 Coordinamento del fabbisogno statistico

---

[106] Del. N. 8/CONTR/REF/04 del 22 aprile 2004.

[107] Si ricorda in proposito che l'art.117, comma 2, lett. r), riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dell'amministrazione centrale, regionale e locale".

[108] Sul versante più propriamente governativo le funzioni di conoscenza e riaggregazione dei dati interessano insieme al ministero della salute - che ha di recente visto la riorganizzazione del proprio apparato anche per tale delicata attività -, anche altri ministeri ed in particolare il ministero dell'economia e delle finanze, oltre alla stessa Presidenza del Consiglio di Ministri.

[109] La definizione del quadro informativo richiede il concorso attivo delle Regioni e delle aziende, cui deve corrispondere al livello centrale una soddisfacente riaggregazione Riveste dunque peculiare rilievo la acquisizione ed elaborazione dei dati informativi nei diversi livelli (locale, regionale e nazionale), del SSN, ed in particolare in quello territoriale, dove operano le aziende sanitarie ed ospedaliere, in cui è più evidente la coerenza tra risultanze e fenomeni gestionali sottesi. L'aggregazione e l'elaborazione delle informazioni trovano uno snodo fondamentale al livello di amministrazioni regionali che debbono effettuare anche una valutazione in termini di omogeneità e coerenza agli standard nazionali. Al livello centrale nelle diverse articolazioni (ministeri, ASSR, Conferenza Stato Regioni), compete la acquisizione ed elaborazione delle informazioni per consentire un valutazione e misurazione dei risultati prodotti dalle autonome scelte gestionali

[110] Nella stessa riunione, la Cabina di Regia ha approvato il "modello concettuale per il monitoraggio dei servizi del Sistema Sanitario Nazionale" che rappresenta la cornice di riferimento per la progettazione del nuovo sistema informativo, descrivendo, in un'ottica di lungo periodo, il quadro di sviluppo degli obiettivi strategici per l'attuazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, approvati dalla Cabina di Regia. Il documento descrive il macro modello dei dati raccolti, elaborati e resi disponibili dal Nuovo Sistema Informativo Sanitario; la sequenza di stadi attraverso i quali dovranno essere traguardati gli obiettivi strategici identificati dalla Cabina di Regia; le informazioni che verranno rese disponibili ai diversi attori, per ciascuno degli stadi di sviluppo degli obiettivi strategici; i vincoli per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi.

[111] Articolato negli Obiettivi Operativi 11.1 NSIS- Realizzazione di progetti previsti per il 2003 ed 11.2 Sperimentazione dell'uso della firma digitale nella gestione informatizzata dei flussi documentali.

nell'ambito dell'amministrazione GS – 2/123, 269[112], per il quale si è curata la pubblicazione del *"Compendio statistico del S.S.N. 1998/2001"*.

All'obiettivo operativo 11.1 NSIS- Realizzazione di progetti previsti per il 2003 vanno quindi correlati gli studi di fattibilità per gli obiettivi strategici del NSIS, che attengono a tematiche di primario interesse per gli andamenti della spesa e la qualità dei servizi, investendo l'area dell'offerta strutturale ("Osservatorio per gli investimenti pubblici in sanità")[113]; la farmaceutica ("Monitoraggio del ciclo di vita del farmaco ed impiego dei medicinali")[114]; la rete di assistenza ("Monitoraggio della rete di assistenza")[115]; le informazioni relative alle prestazioni erogate, riconducibili al singolo cittadino ("Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali"[116]); ad essi si aggiunge l'avvio di un'iniziativa progettuale parallela, concernente la definizione degli standard semantici riguardanti le codifiche e le classificazioni (prestazioni ambulatoriali, strutture sanitarie, DRG).

Nell'attuale evoluzione istituzionale, caratterizzata dai necessari momenti di sinergia tra principi di autonomia e coesione del sistema, di rilievo strategico appare dunque il progetto *"Mattoni del SSN"* approvato il 10 dicembre 2003 dalla Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'articolo 1 comma 34-bis, della legge 23 dicembre 1996. Il progetto nasce dall'esigenza di disporre di un linguaggio comune (i "mattoni", appunto, del SSN) per l'interscambio informativo tra i sistemi del SSN, che consenta di generare a livello locale informazioni

---

[112] Articolato nell'Obiettivo Operativo: 13.1 Compendio statistico del SSN: realizzazione di una pubblicazione che fornisca una visione d'insieme del SSN, della sua organizzazione e delle sue attività con un'analisi dell'evoluzione temporale.

[113] Il progetto prevede due fasi. Obiettivo della prima fase è quello di realizzare un sistema integrato per il Monitoraggio delle diverse linee di investimento, alimentato con le informazioni degli accordi di programma, delle schede degli interventi e con le informazioni previste dall'Accordo in Conferenza Stato-Regioni, sottoscritto il 19 dicembre 2002 ai fini della semplificazione delle procedure di ammissione a finanziamento, erogazione e monitoraggio degli investimenti pubblici in sanità. In questa fase le informazioni relative all'anagrafe delle strutture sono quelle presenti nel Sistema Storico Statistico del SIS. Nella seconda fase il sistema verrà completato con l'aggiunta di strumenti di analisi comparative a supporto dei processi decisionali e con l'integrazione delle informazioni della rete di assistenza e di monitoraggio dei costi.

[114] Il focus di questo studio è la definizione del sistema informativo a supporto dell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) e la costituzione di una banca dati del farmaco per consentire l'implementazione di nuove funzionalità del sistema a supporto della Rete nazionale di farmacovigilanza. Lo studio di fattibilità è stato approvato dalla Segreteria tecnica nella seduta del 30 settembre 2003.

[115] L'obiettivo del progetto è la realizzazione di un sistema informativo integrato per il monitoraggio di tutte le strutture di offerta sul territorio, che consenta di rispondere alle esigenze di governo del sistema e di comunicazione verso il cittadino. Per superare uno dei vincoli, rappresentato dalla necessità di creare un identificativo univoco per tutte le strutture, è stato attivato un gruppo di lavoro interistituzionale a cui affidare la definizione di una "classificazione" nazionale delle strutture, che consenta l'individuazione delle strutture territoriali, attraverso criteri indipendenti dai diversi modelli di erogazione dei servizi adottati dalle Regioni. Il progetto si fonda sulla fruizione nel NSIS dei dati già esistenti relativi alle strutture e prevede la correlazione anagrafica delle ASL con la anagrafica dei Comuni; la definizione anagrafica delle strutture di ricovero; lo sviluppo della anagrafica delle strutture territoriali.

[116] La Cabina di Regia ha approvato lo studio di fattibilità del Sistema di integrazione delle informazioni sanitarie individuali, il 16 dicembre 2003. L'obiettivo del Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali è quello di integrare tutte le informazioni relative alle prestazioni erogate, riconducendole al singolo cittadino. Gli obiettivi che il progetto si propone di raggiungere sono di disporre di informazioni omogenee rispetto ai singoli eventi (ricoveri, specialistica ambulatoriale, assistenza domiciliare etc); ricondurre ciascun evento al cittadino che ha interagito con il SSN; disporre di ulteriori informazioni per l'individuazione dei percorsi diagnostico-terapeutici seguiti. Le informazioni raccolte attraverso il Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali potranno essere utilizzate sia per funzioni di governo del SSN, sia, in stadi evoluti del sistema, per funzioni di diagnosi, cura e riabilitazione sul singolo paziente. Anche per tale studio un vincolo per la realizzazione degli obiettivi prefigurati è rappresentato dalla necessità di classificazioni e codifiche uniche a livello nazionale, che consentano l'individuazione delle prestazioni in modalità indipendenti dalle diverse classificazioni e codifiche adottate a livello regionale. A tal fine, parallelamente alla realizzazione dello studio di fattibilità, verranno attivati diversi gruppi di lavoro dedicati. In prima istanza, le attività saranno focalizzate sulla classificazione e codifica delle prestazioni ambulatoriali.

omogenee e confrontabili e di definire metodologie di misura condivise per il bilanciamento tra qualità e costi. Il progetto, che vede il coinvolgimento di molteplici attori (Conferenza Stato-Regioni, Ministero della salute, ASSR, Regioni capogruppo, Regioni associate, Società Scientifiche, RTI Consulenza[117]) si propone, tra l'altro, di realizzare: una nuova classificazione delle strutture, una nuova classificazione delle prestazioni ambulatoriali; l'evoluzione del sistema DRG nazionale, la definizione univoca di metodologie e standard per la rilevazione dei tempi di attesa; gli standard di quantità delle prestazioni; le misure di eccellenza negli ospedali. Il progetto, parzialmente finanziato con una quota dei fondi stanziati per gli obiettivi di Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, appare dunque emblematico di una maggiore consapevolezza delle problematiche di monitoraggio del sistema, da tempo segnalate dalla Corte e che hanno assunto sempre maggiore spessore nell'attuale evoluzione istituzionale.

Alle riferite esigenze di monitoraggio di ricollega anche l' obiettivo strategico 14 Utilizzo della Carta Nazionale dei Servizi (CSN) per gli obiettivi sanitari[118], la cui progettazione ha portato alla introduzione delle Tessera Sanitaria, con l'art. 50 del DL n. 269 del 2003, convertito nella legge n. 326 del 2003, recante "Disposizioni in materia di monitoraggio della spesa nel settore sanitario e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie". La norma ha previsto, in particolare, la realizzazione di iniziative progettuali, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, finalizzate al monitoraggio delle spesa sanitaria ed alla elaborazione di linee guida per l'utilizzo della carta elettronica nazionale, quale strumento di accesso ai servizi telematici del S.S.N.[119].

A tal fine, in particolare, il ministero dell'economia e delle finanze, con decreto adottato di concerto con il ministero della salute e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, definisce i parametri della Tessera sanitaria (TS); il Ministero dell'economia e delle finanze cura la generazione e la progressiva consegna della TS, a partire dal 1° gennaio 2004, a tutti i soggetti già titolari di codice fiscale, nonché ai soggetti che fanno richiesta di attribuzione del codice fiscale o ai quali lo stesso è attribuito d'ufficio. La disposizione, prevista nella manovra per il 2004, segue ad una serie di interventi normativi e programmatici, spesso conseguenti ad accordi tra Stato e Regioni, nati dall'esigenza di conoscenza e controllo delle dinamiche della spesa sanitaria[120], il cui adempimento è di particolare valenza, per quanto si è detto, nel contesto istituzionale.

---

[117] Si tratta del R.T.I con il quale è stato stipulato in data 10 luglio il contratto "per i servizi di consulenza direzionale a supporto della Cabina di Regia per la realizzazione del NSIS".

[118] Articolato nell' Obiettivo Operativo:14.1 Definizione delle informazioni sanitarie individuali (EHR – Electronic Health Records) a livello nazionale e delle modalità di utilizzo della CNS.

[119] Il gruppo di lavoro interministeriale aveva rilevato la necessità di attribuire al cittadino un identificatore unico di tutte le prestazioni fruite sul territorio nazionale nonché di individuare un supporto per l'identificazione certa, utilizzabile nei diversi contesti regionali con dotazione tecnologica eterogenea, anche al fine di garantire l'interoperabilità dei sistemi EHR regionali. La norma riconosce nel codice fiscale l'identificatore unico del cittadino e nella tessera sanitaria il supporto utilizzabile nei diversi contesti regionali. Nell'ambito delle attività previste dall'obiettivo in argomento, sono state poi determinate le modalità di coinvolgimento dei rappresentanti regionali nelle attività di coordinamento tra il Ministero della Salute ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la definizione dei requisiti della tessera sanitaria, del nuovo modello di ricettario e del dataset per lo scambio di informazioni. E' stato, inoltre, individuato un "nucleo minimo" di informazioni finalizzato al sistema di raccolta dati concernenti le prestazioni ambulatoriali e farmaceutiche e sono state, infine, condivise con un gruppo di Regioni le modalità tecnico-operative da utilizzare per l'acquisizione delle prestazioni erogate da parte degli organismi regionali.

[120] Già nell'accordo del 3 agosto 2000, ripreso nell'art. 87 della l. finanziaria per il 2001, dedicato al monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere, era previsto un sistema di rilevazione in grado di interconnettere medici ed operatori sanitari ai ministeri della sanità, del tesoro, bilancio e p.e., alle Regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alle aziende sanitarie. Più puntuali indirizzi si rinvengono nell'accordo quadro del 22 marzo 2001 volto alla individuazione di un nuovo sistema informativo sanitario, per assicurare il monitoraggio dello stato di salute della popolazione, dell'efficacia ed efficienza del sistema sanitario, della spesa sanitaria. L'accordo dedica particolare attenzione alla "condivisone" dei modelli di trattamento e di scambio delle informazioni da parte delle amministrazioni regionali e del ministero della sanità, impegnato ad adottare ogni iniziativa necessaria al

Non può al riguardo non rilevarsi - insieme al necessario perfezionamento degli strumenti adottati[121] - la necessità di una sostanziale convergenza ed unitarietà dei progetti informatici che a varia denominazione (tessera sanitaria (TS), Carta di identità elettronica (CIE), Carta Nazionale dei servizi (CNS) - si muovono in una logica di efficienza e di potenziamento dei servizi resi al cittadino, evitando duplicazioni ed adottando le opportune misure di convergenza delle logiche dei servizio con quelli di garanzia del sistema. Le formule di confronto adottate e la stessa strumentazione devono infatti corrispondere non solo alla necessità di assicurare la conoscenza dei flussi finanziari, peraltro determinanti sugli equilibri di finanza statale e regionale, e dei sottesi fenomeni gestionali, ma risultano di crescente significatività nell'ottica del federalismo fiscale e della coerente complessiva attuazione delle nuove disposizioni del titolo V della Costituzione[122].

Lo sviluppo degli accennati strumenti informativi può costituire utile supporto anche all'esercizio dei controlli esterni, come rivisitati dall'art. 7 della legge n. 131 del 2003 (norme di adeguamento alla Costituzione) a garanzia del corretto funzionamento e della tenuta del sistema, anche nei confronti della UE.

3. Gli andamenti finanziari.

In tali coordinate istituzionali possono dunque essere lette le informazioni allo stato disponibili sugli andamenti finanziari del settore, più ampiamente ricostruiti nella relazione della Sezione delle autonomie sulla gestione finanziaria delle Regioni, approvata in data 23 giugno u.s..

In base alla Relazione generale sulla situazione economica del paese 2003 il rapporto spesa SSN/PIL risulta praticamente invariato rispetto al 2001 e al 2002, attestandosi al 6,3 per cento (dato peraltro inferiore a quello dei Paesi OCSE più sviluppati)[123]. Sempre per la citata relazione il rapporto percentuale tra finanziamento del SSN a carico dello Stato (calcolato a consuntivo secondo le modalità ed i criteri adottato nel documento) e PIL è andato crescendo negli ultimi quattro anni fino al valore del 6,1 per cento registrato nel 2003 (fino al 1999 lo stesso indicatore si era attestato attorno al 5,5 per cento medio, ricomprendendo nei finanziamenti la copertura parziale dei disavanzi di tale periodo a carico del bilancio dello Stato). L'incremento annuo percentuale del finanziamento complessivo stesso è andato, però,

---

perseguimento del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), coinvolgendo in forma sinergica l'attività dell'ISS, dell'Ispesl, dell'ASSR, mentre analoga funzione è richiesta alle Regioni con riguardo agli enti locali. Le stesse Regioni garantiscono la standardizzazione dei dati e la interoperabilità delle soluzioni tecnologiche adottate con quelle definite nell'ambito del nuovo sistema informativo nazionale. All'accordo dell'8 agosto 2001 ha fatto seguito il DL 18 settembre 2001 n. 347, convertito della legge 16 novembre 2001 n. 405, che all'articolo 2 prevede l'adozione da parte delle Regioni delle misure necessarie al monitoraggio, con la previsioni di eventuali sanzioni per i soggetti inadempienti che abbiano effettuato prescrizioni in misura superiore al livello appropriato. In base a tale norma è assicurata la disponibilità delle informazioni, anche per via telematica, da parte delle amministrazioni centrali (ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, Dipartimento affari regionali della P.C.M.). Anche nelle successive disposizioni normative è presente una attenzione particolare ai temi del monitoraggio della spesa sanitaria.

[121] Ai modelli di Contabilità Economica (CE), sulle cui rilevazioni si fondano i dati contenuti nella relazione generale sulla situazione economica del paese 2003, si affiancano quelli relativi ai Livelli di Assistenza (LA), in corso di ulteriore definizione.

[122] Vedasi in particolare l'art.117, comma.2, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m) ed il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dell'amministrazione centrale, regionale e locale" (lett. r).

[123] In un'ottica di medio e lungo periodo va ricordato che nell'accordo dell'8 agosto 2001 era esplicitato l'obiettivo di ancorare l'evoluzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale agli impegni assunti in sede europea con il Patto di stabilità e crescita, in base al quale, compatibilmente con le condizioni di finanza pubblica e con il miglioramento qualitativo e quantitativo del servizio, il rapporto tra finanziamento del Servizio sanitario Nazionale e PIL avrebbe dovuto attestarsi tendenzialmente, entro un arco temporale "ragionevole", ad un valore del 6%, comprese le entrate proprie.

allo stesso tempo, diminuendo fino al 3,7 per cento, in quanto la legislazione vigente non ha previsto alcun intervento integrativo a carico dello Stato.

La determinazione delle disponibilità finanziarie da destinare al finanziamento del SSN per il triennio 2002–2004 assunte nell'accordo dell'8 agosto 2001 sono definite per il 2002 in 75.596,895 milioni di euro (146.376 miliardi di vecchie lire) cui si aggiungono ulteriori 5 milioni di euro a norma dell'art. 52, comma 31, della legge n. 448 del 2001; per il 2003 in 78.564,456 milioni di euro (152.122 miliardi di vecchie lire); per il 2004 in 81.275,339 milioni di euro (157.371 miliardi di vecchie lire).

Accordi Stato-Regioni	2001*	2002*	2003*	2004*
Accordo 3 agosto 2000	67.729,71	70.100,25	72.518,71	74.621,82
Accordo 8 agosto 2001	71.271,05	75.596,90	78.564,46	81.275,34
* i valori sono espressi in milioni di euro				

Le disposizioni normative susseguitesi, prevedono, in caso di inosservanza degli impegni assunti, il ripristino dei precedenti livelli di finanziamento assentiti nell'accordo del 3 agosto 2000, ripreso dall'art. 83 della l. finanziarla per il 2001 (legge n. 388 del 2000). Tale sanzione già prevista dall'art. 40 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), è confermata ed estesa dalle successive disposizioni[124]. Anche in base alle leggi finanziarie 2003[125] e 2004[126] eventuali inadempimenti agli impegni assunti[127] così come in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni del patto di stabilità interno[128] comportano il ripristino del livello di finanziamento stabilito nel precedente accordo del 3 agosto 2000.

Va segnalato che l'erogazione delle disponibilità finanziarie secondo il livello concordato avviene sulla base delle conclusioni del tavolo di monitoraggio per la verifica degli adempimenti; il che comporta per il saldo un anno di ritardo, con difficoltà di cassa e possibili oneri aggiuntivi per il ricorso ad anticipazioni[129].

---

[124] E' da ricordare che, a norma dell'art. 4, della legge n. 112/2002, anche per l'anno 2003 come per il 2001 e 2002, il mancato rispetto degli impegni di cui ai punti 2 e 15 dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 comporta, per il finanziamento della spesa sanitaria, il ripristino, per la regione e la provincia autonoma inadempiente, del livello stabilito nell'Accordo precedente del 3 agosto 2000, come integrato dall'art. 85, comma 6, della legge n. 388/2000, rivalutato secondo la percentuale stabilita al successivo comma 8 di quest'ultimo articolo.

[125] L'art. 52 comma 4 della legge n. 289/2002 (finanziaria per il 2003), richiamando l'art. 4 della legge n. 112/2002, prevede che, sempre al fine dell'adeguamento del finanziamento del SSN, per gli anni dal 2003 al 2005, le Regioni devono adempiere ad ulteriori impegni relativi al monitoraggio delle prescrizioni; all'appropriatezza ed all'efficienza nella utilizzazione delle risorse, con la previsione della decadenza dei direttori delle aziende sanitarie in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende stesse. In particolare la l. finanziaria per il 2003 prevede tra gli adempimenti cui sono tenute le regioni, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005, l'attivazione nel proprio territorio del monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere, di cui all'articolo 87 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, la cui verifica avviene secondo modalità definite in sede di Conferenza Stato-Regioni.

[126] L'art. 3 comma 32 della finanziaria per il 2004 (legge n. 350/2003) ribadisce che nei confronti delle Regioni per le quali sia verificato il mancato rispetto degli adempimenti previsti dalle disposizioni richiamate cui si aggiungono gli artt. 48 e 50 del DL 269/2003 convertito dalla legge n. 326/2003, resta fermo l'obbligo del ripristino del livello del finanziamento corrispondente a quello previsto dall'Accordo tra Governo, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano del 3 agosto 2000, come integrato dall'articolo 85, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

[127] Resi più stringenti, come si è detto, dalle disposizioni seguite.

[128] Per le cui modalità di attuazione si richiama il DL 18 settembre 2001, n. 347, convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405, recettivo del citato Accordo del 2001.

[129] Si evidenzia che il d.lgs. 231/2002, di attuazione della direttiva 2000/25 CE, prevede in caso di ritardo nei pagamenti rispetto alle scadenze di legge o contrattuali, un tasso di interesse moratorio dell'11%.

Per far fronte a tali difficoltà, la legge finanziaria 2004[130], stabilisce all'art. 3, comma 30, che per il 2004 le anticipazioni di cassa sono elevate al 95 per cento del fabbisogno complessivo, previo accordo in Conferenza Stato-Regioni sulla verifica degli adempimenti regionali, fermo restando il ripristino del livello del finanziamento corrispondente a quello previsto dall'Accordo del 3 agosto 2000, come integrato dall'articolo 85, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 nei confronti delle Regioni per le quali sia verificato il mancato rispetto degli adempimenti previsti.

Le disposizioni susseguitesi, pur evidenziando le segnalate criticità, hanno dunque confermato l'impianto dell'accordo dell'8 agosto 2001, alla cui base vi è l'intento di assicurare la stabilità della gestione, attraverso l'introduzione di strumenti di controllo della domanda e l'attivazione della leva fiscale, con l'applicazione di un'addizionale regionale all'IRPEF o di altri strumenti fiscali previsti dalla normativa vigente[131]. Senza qui affrontare le complesse implicazioni conseguenti alla combinazione di disposizioni diverse, riconducibili alle disposizioni del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs n. 56 del 2000, a quelle contenute nelle leggi finanziarie ed ai principi di attuazione delle nuove norme costituzionali[132], va rilevato peraltro che con la legge finanziaria 2003 è stato limitato il margine di manovra fiscale attraverso la prevista sospensione di addizionali IRPEF deliberate dopo il 29 settembre 2002.

Le preoccupazioni della Corte sugli andamenti finanziari del settore, proprio in relazione agli esiti che il monitoraggio della spesa sanitaria ha dato in termini di tenuta degli strumenti sinora adottati e dello stesso accordo dell'8 agosto 2001 sono state di recente esplicitate nella Delibera delle Sezioni Riunite (Sez. Riunite, 28 aprile 2004, n. 11), relativa alla certificazione del CCNL del comparto del personale del Servizio sanitario nazionale, parte normativa quadriennio 2002-2005 e parte economica biennio 2002-2003), trasmessa anche al Parlamento, in base all'art. 47, comma 6 del d. lgs. N. 165 del 2001.

Tali preoccupazioni confermano quelle già espresse dalla Corte nel corso dell'audizione svoltasi il 25 marzo 2004 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato. In questa sede la Corte, ha affermato che sul fronte della finanza regionale resta irrisolto il problema di consistenti squilibri nelle gestioni sanitarie, con una conseguente crisi di liquidità ed un più consistente ricorso al debito[133] così come quello della incidenza dei costi di assistenza della regolarizzazione degli immigrati. Le esigenze di riequilibrio, rimesse alle responsabilità regionali, impongono il reperimento di risorse nell'ambito delle entrate proprie libere da vincoli, il cui ammontare, già esiguo, come affermato dalla Corte nel corso dell'audizione, è stato ulteriormente compresso dal blocco della fiscalità regionale (art. 34 della legge finanziaria 2003).

---

[130] Legge 24-12-2003 n. 350 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004) pubblicata nella GU 27 dicembre 2003, n. 299, S.O.

[131] Si ricorda in proposito che l'art. 4 comma 3 del decreto legge n. 347 del 2001 convertito nella legge n. 405 del 2001, rubricato "Accertamento e copertura dei disavanzi" dispone che gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, nel rispetto dell'accordo Stato-Regioni dell'8agosto 2001, sono coperti dalle Regioni con le modalità stabilite da norme regionali che prevedano alternativamente o cumulativamente: l'introduzione di altre misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa; variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente; altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

[132] Con l'approvazione nel marzo 2003 della legge 80/2003 di "Delega al Governo per il riordino del sistema fiscale statale" viene a modificarsi il quadro di riferimento per il finanziamento regionale in relazione al conferimento di una specifica delega per la graduale eliminazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive).

[133] Al riguardo la Corte ha segnalato che l'aumento del debito propriamente regionale in gran parte destinato ai ripiani delle gestioni sanitarie espone nel 2003, a fronte del dato 1999, una crescita di oltre il 100%, percentualmente rilevante anche rispetto all'anno precedente (+15,3%). Ciò significa - ad avviso della Corte - che il permanere di consistenti disavanzi nella gestione della sanità determina un impatto significativo sulla tenuta degli equilibri dei bilanci regionali, sia per il costo del debito contratto per provvedere alle esigenze di ripiano sia per la difficile reperibilità di risorse fresche a copertura del differenziale rispetto ai fabbisogni annuali.

Nella più recente Audizione (N. 12/AUD/04) del 6 maggio 2004, presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica la Corte ha più ampiamente ripreso la tematica, ricordando che con l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 sono state riconosciute risorse finanziarie ulteriori rispetto a quanto previsto con il precedente accordo del 2000, ma si è anche attribuita alle Regioni la responsabilità della copertura finanziaria di ogni eventuale fabbisogno aggiuntivo. Evidenziando il percorso di inasprimento[134] avvenuto con la legge finanziaria 2002 , il decreto legge n. 63 del 2002 e la finanziaria per il 2003[135] per l'accesso alle risorse aggiuntive nel periodo 2001-2004, la Corte ha evidenziato come tale scelta abbia reso effettivamente più stringenti i vincoli di bilancio delle regioni, creando, in tal modo, le condizioni per una forte lievitazione delle risorse da destinare alla sanità, attraverso interventi correttivi da assumere a carico delle regioni.

La criticità della situazione nel comparto sanitario è accentuata dunque dalla circostanza che i risultati del 2003 si giovano, in misura non irrilevante, dello slittamento al 2004 degli effetti attesi dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro 2002-2003 per il personale del SSN, per il quale, come si è detto, è stato sottoposto al Parlamento il problema in ordine agli oneri finanziari, per i quali non corrisponde una chiara individuazione dei mezzi di copertura, comunque da collocare entro i margini di evoluzione della complessiva spesa sanitaria stabiliti dall'accordo dell'8 agosto 2001. Per la Corte, in tale quadro, la stipula del contratto collettivo, cui il negoziatore pubblico ha comunque ritenuto di dover pervenire, determina fondati motivi di preoccupazione circa la sostenibilità, a legislazione vigente e in costanza del blocco della fiscalità regionale, degli oneri di personale che il contratto ha introdotto a carico delle aziende sanitarie.

La Corte ha osservato altresì come tali problemi sono destinati a riproporsi in occasione del rinnovo, annunciato a breve, del contratto nazionale per la dirigenza medica[136], e che sarebbe opportuno che decisioni di spesa di così rilevante impatto siano assunte in base a valutazioni che tengano conto dei complessivi andamenti della finanza pubblica e siano, perciò, inserite nel contesto delle necessarie operazioni correttive[137].

Alla luce di tali considerazioni vanno dunque letti i dati contenuti nella relazione generale sulla situazione economica del paese 2003 come rilevati dai modelli di Contabilità Economica presenti nel Sistema Informativo Sanitario (SIS), 4° trimestre, in ordine al costo del personale ivi stimato in 27.942,6 milioni di euro, con un aumento contenuto (+0,9 per cento rispetto al 2002), tenendo però conto che non risultano ricompresi in questa voce di costo gli oneri aggiuntivi di competenza del 2003 relativi al rinnovo dei contratti del biennio 2002-2003, delle cui implicazioni finanziarie si è sopra riferito[138].

---

[134] Legato all'adozione da parte delle Regioni di misure di controllo e contenimento della spesa sanitaria (l'adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, il rispetto di obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, il rispetto dei vincoli previsti con il patto di stabilità interno, la adozione di misure strutturali di contenimento della spesa sanitaria).

[135] Con cui sono stati richiesti ulteriori adempimenti per l'accesso alle successive integrazioni di finanziamento che riguardano un più stretto monitoraggio delle prescrizioni sanitarie e il contenimento delle liste d'attesa.

[136] Si ricorda che il recente decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica convertito nella legge 26 maggio 2004, n. 138 ha previsto una nuova disciplina per la dirigenza medica, per quanto concerne il rapporto di lavoro non esclusivo, rendendo più flessibili e reversibili le relative opzioni. Il provvedimento precisa chela non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse.

[137] La situazione di criticità del finanziamento della spesa sanitaria e la necessità di sostenere le Regioni al fine di migliorare la loro efficienza e contenere costi giudicati insostenibili e penalizzanti emergono anche nel documento redatto a Cernobbio il 6 aprile 2004 dal Ministro della sanità e dagli assessori regionali, che, a fronte della crescita della spesa sanitaria in misura superiore alle risorse stanziate, ha concordato due linee di intervento consistenti "nell'ottenere maggiori finanziamenti pubblici per affrontare meglio l'area socio-sanitaria e, in particolare, la non autosufficienza delle persone anziane e nel razionalizzare maggiormente il Servizio Sanitario esistente, così da aumentarne l'efficienza e la qualità".

[138] Il costo del contratto del comparto è stimato in 2,5 miliardi di euro, dei quali 328 milioni a carico dello Stato

Sulla base della ricostruzione operata dalla relazione generale sulla situazione economica del paese 2003 - in via di continuo ulteriore aggiornamento - i costi complessivi del SSN sostenuti nell'anno 2003 ammontano a 81.384,9 milioni, di cui 80.825,3 milioni riferiti alle Regioni e province autonome e 559,458 milioni riferiti ad altri enti del SSN finanziati direttamente dallo Stato[139].

In base ai dati ivi esposti[140] si evidenzierebbe a livello nazionale - pur in presenza di situazioni diverse a livello regionale - un rallentamento della crescita dei costi del SSN, che aumentano complessivamente del 3,7 per cento rispetto al 2002 a fronte di più forti incrementi percentuali tra 1999 e 2000 (+11,1 per cento) e tra 2000 e 2001 (+8,6 per cento).

Il costo dell'aggregato farmaceutica convenzionata, considerato tra i più incisivi fattori generatori della spesa, e pertanto oggetto di disposizioni normative di contenimento susseguitesi nel recente periodo[141] - stimato nella relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003 in 11.147,51 milioni di euro, ha registrato una riduzione di circa il 6 per cento rispetto al 2002. Peraltro nei primi mesi del 2004 si registra un nuovo balzo in avanti, come più ampiamente riferito nella relazione della Sezione delle Autonomie sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2002 e 2003) approvata in data 23 giugno u.s.[142].

Tra gli aggregati da monitorare con particolare attenzione vi è quello relativo ai beni e servizi, che si riferisce a diverse componenti[143], anch'esso oggetto di disposizioni normative di contenimento susseguitesi negli anni che, nella contabilizzazione operata dalla relazione generale sulla situazione economica del paese è pari, nel 2003, a 18.677,8 milioni di euro, con un incremento, rispetto al 2002, del 7,7 per cento. Un incremento pari al 5,6 per cento rispetto al precedente anno è stimato per i costi (8.327,3 milioni di euro) delle prestazioni di assistenza ospedaliera acquistata dalle aziende sanitarie, da IRCCS, Policlinici, ospedali classificati e case di cura private accreditate. Quanto agli altri costi, l'aggregato medicina generale convenzionata, rappresentato dalle convenzioni con i medici di medicina di base (che comprendono le convenzioni con i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e i medici di continuità assistenziali notturna e festiva) il costo complessivo, che ammonta a 4.842,1 milioni di euro,

---

[139] Va considerato che nel 2002 si è concluso il processo di transizione dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico patrimoniale, la cui adozione ha peraltro evidenziato un uso non sempre appropriato delle voci relative, rendendo non agevole la ricostruzione degli andamenti, anche per la introduzione di differenziati sistemi di contabilità. A partire dal 2001 i costi di produzione vengono rettificati anche dell'importo relativo ai ricavi maturati con l'attività libero professionale in intra-moenia. Infatti le aziende sanitarie registrano contabilmente i ricavi dell'intra-moenia per poter poi dare al personale la compartecipazione all'attività libero professionale e trattenere i restanti ricavi a sterilizzazione dei costi di produzione.

[140] Si ricorda con riferimento alle modalità di acquisizione dei dati relativi al conto economico delle aziende asl ed ospedaliere, che in base al D M 16 febbraio 2001 e successive modifiche, le Regioni e le province autonome. sono tenute a trasmettere trimestralmente al ministero della sanità i dati relativi ai costi ed ai ricavi aziendali, rilevati attraverso un apposito modello con evidenziazione delle poste relative alle valutazioni di fine esercizio.

[141] Si ricorda che per la farmaceutica la legge finanziaria 2003,.aveva confermato le disposizioni normative di contenimento già adottate nel 2002 ed in particolare, l'art. 3 del DL n.63 del 2002, convertito dalla legge n. 112 del 2002,con cui si disponeva una riduzione del prezzo di vendita al pubblico dei medicinali ed una rigorosa limitazione dei convegni e congressi organizzati dalle imprese farmaceutiche, intervenendo anche in materia di brevetti, per allinearne gradualmente la disciplina a quella europea.

[142] Si ricorda che in base all'art. 48 del DL 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, facente parte della decisione di bilancio per il 2004 viene fissato come valore di riferimento, a livello nazionale ed in ogni singola regione in sede di prima applicazione, al 16 per cento l'onere a carico del SSN per l'assistenza farmaceutica complessiva, compresa quella relativa al trattamento dei pazienti in regime di ricovero ospedalieroe, fermo restando il disposto dell'art. 5, comma 1 del DL 347/2001. Si prevedono altresì misure in caso di superamento del tetto di spesa.

[143] Si tratta di acquisto di beni, manutenzioni e riparazioni ordinarie, godimento di beni, spese amministrative, servizi appaltati, costi per la formazione, consulenze, imposte e tasse. Una parte di questo incremento è legato alla distribuzione diretta dei farmaci, incentivata su tutto il territorio nazionale per contenere la spesa farmaceutica erogata attraverso le farmacie convenzionate, i cui importi vengono iscritti contabilmente in questo aggregato, mentre una certa incidenza sull'incremento deriva dall'alta tecnologia presente nei beni utilizzati in sanità.

evidenzia un incremento del 5 per cento rispetto al precedente anno[144]. I costi delle prestazioni di assistenza specialistica acquistate da convenzionati SUMAI, da operatori pubblici (IRCCS, Policlinici) e da operatori privati accreditati, ammontano a 2.775,8 milioni di euro, evidenziando un incremento del 2 per cento rispetto al precedente anno. Le prestazioni di "altra assistenza", che comprendono l'assistenza integrativa, riabilitazione, protesica, cure termali, assistenza agli anziani, disabili, comunità terapeutiche e trasporti sanitari, ammontano a 6.795,6 milioni di euro, facendo registrare un incremento del 4,3 per cento rispetto al 2002.

Nel complesso, sulla base della ricostruzione operata dalla relazione generale sulla situazione economica del paese 2003 che, come si è detto rielabora le informazioni risultanti dei modelli C.E., l'importo del disavanzo complessivo nazionale del SSN è stimato in 1.809,1 milioni, dato peraltro già modificato, sia pure in misura non decisiva, dalle più recenti elaborazioni del ministero.

Va considerato che la relazione opera tale calcolo tenendo conto che non sono stati utilizzati tutti i dati di ricavo così come risultanti dai modelli CE presenti nel SIS[145] e che rispetto a quanto inizialmente stanziato o previsto, a consuntivo si riscontrano differenze nel valore complessivo dei finanziamenti dovute sia ad ulteriori trasferimenti, non valutati in sede previsionale, effettuati alle aziende sanitarie dalle rispettive Regioni e province autonome nonché da altre amministrazioni pubbliche e da enti privati, sia al differente importo effettivamente introitato per ricavi e entrate proprie varie[146]. A livello regionale, inolte, i valori di finanziamento previsti ed effettivi divergono a causa del fatto che a consuntivo vengono utilizzati dati più aggiornati relativi ai saldi della mobilità sanitaria interregionale.

Pertanto, per il calcolo dei disavanzi a livello nazionale e regionale la relazione ha operato, nell'individuazione del volume complessivo di risorse di competenza da contrapporre ai costi di competenza, una configurazione di finanziamento a consuntivo pari a complessivi 79.575,6 milioni, in cui l'importo attribuito agli altri enti risulta incrementato dell'importo stimato di finanziamento (pari al costo sostenuto stimato) per l'Ospedale B. Gesù di Roma[147].

Il riparto delle disponibilità finanziarie è stata adottato dal Governo con Delibera Cipe del 14 marzo 2003[148], sulla base dell'accordo in Conferenza Stato-Regioni del 6 febbraio, quasi a

---

[144] La relazione segnala che non essendo state rinnovate le convenzioni con i medici di base, tali aumenti sono da ricollegarsi sia ai meccanismi automatici di incremento della retribuzione sia all'attuazione di accordi integrativi locali oltre che alla progressiva partecipazione dei medici di base all'assistenza domiciliare integrata (ADI) di cui molte Regioni stanno facendo partire i programmi.

[145] In particolare, in luogo dei contributi in conto esercizio, rappresentati dalla quota del Fondo sanitario regionale, e dei valori attivi della mobilità sanitaria si è ritenuto opportuno considerare le corrispondenti quote di finanziamento assegnate per l'anno di competenza con delibera CIPE, corrette con i valori della mobilità attiva risultanti dall'ultima matrice di mobilità, di cui si è detto, comunicati da ciascuna regione e contenente dati più aggiornati rispetto a quelli adottati nella delibera medesima per la determinazione del fabbisogno regionale; ciò, anche al fine di ottenere il consolidamento nazionale a somma zero dei valori della mobilità attiva con quelli passivi. Per il 2003 sono stati assunti i valori della mobilità relativi all'anno 2002, che rappresentano gli ultimi disponibili.

[146] Anche le risorse aggiuntive a carico dello Stato, disposte a titolo di ripiano o integrative del finanziamento per i LEA e/o per interventi in campo sanitario previste da successive norme di legge possono determinare ulteriori differenze tra finanziamento a consuntivo e quello previsto ad inizio anno.

[147] Tali correzioni si sono rese necessarie, soprattutto, anche a fronte dei diversi sistemi e metodiche di contabilizzazione in bilancio adottati da ciascuna regione e provincia autonoma. I criteri utilizzati nella relazione sono ispirati dall'esigenza, oltre che di annullare tali disomogeneità, di uniformare la situazione dei disavanzi tra regioni, per competenza annuale (con risultati comparabili con quelli degli esercizi pregressi) ed in conformità alla vigente legislazione in materia (che prevede la partecipazione integrale al finanziamento del SSR per le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e per le Province autonome di Trento e di Bolzano) ma possono determinare valori di disavanzo diversi da quelli riportati dalle Regioni attraverso i dati raccolti tramite il SIS.

[148] In base all'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 il quale dispone che il CIPE su proposta del Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delibera annualmente la ripartizione delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario nazionale ed all'articolo 115, comma 1 lettera a) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 che riserva alla competenza dello Stato tale procedura.

ridosso della precedente ripartizione per il 2002, avvenuta con Delibera Cipe 10 gennaio 2003[149].

In base al quadro previsionale ricostruito dalla relazione, le disponibilità per finanziare il servizio sanitario nazionale per l'anno 2003 ammontano a 78.572,8 milioni e derivano, per 78.564,4 milioni (compresi 1.032,9 milioni per riequilibrio), da quanto convenuto nell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, per 5 milioni, dal disposto dell'articolo 52, comma 31, della legge n. 448 del 2001 (a compensazione delle minori entrate per il SSN connesse alla esclusione dalla partecipazione al costo di particolari prestazioni sanitarie da parte di alcune categorie di cittadini) e, per ulteriori 3,4 milioni, dal d.lgs. n. 230 del 1999 (passaggio al SSN delle funzioni sanitarie svolte dall'Amministrazione penitenziaria nel settore dell'assistenza ai detenuti).

La quota riservata ai LEA (76.829,3 milioni, pari a 1.328,2 euro pro-capite) è stata ripartita anche per il 2003[150]. tra le Regioni e le province autonome, a norma della legge n. 662 del 1996[151], con talune innovazioni[152].

Nel finanziamento per livelli di assistenza una quota del 5 per cento viene riservata alla prevenzione, una del 45 per cento alla funzione ospedaliera, mentre le restanti risorse sono destinate all'attività sul territorio (50 per cento).

Per l'esecuzione di particolari attività e il raggiungimento di specifici obiettivi previsti da leggi e provvedimenti speciali in materia di sanità pubblica (tra cui, principalmente: assistenza e formazione per aids, borse di studio ai medici di medicina generale, assistenza agli extracomunitari, interventi nel settore dell'assistenza veterinaria, assistenza agli hanseniani, assistenza e ricerca per la fibrosi cistica, fondo di esclusività per la dirigenza medica, obiettivi prioritari del PSN), vengono riservati 1.317 milioni. Una quota (426,5 milioni) è infine destinata ad alcuni enti del SSN, tra cui Croce Rossa Italiana e Istituti Zooprofilattici Sperimentali per le rispettive esigenze di funzionamento, Cassa DD.PP. per il rimborso delle rate dei mutui pre-riforma, Università per l'erogazione delle borse di studio ai medici specializzandi.

I dati su riportati, come si è detto soggetti a continuo ulteriore aggiornamento, sono peraltro indicativi degli andamenti generali della spesa, più analiticamente esaminata dalla Corte

---

[149] Tale provvedimento erra stato adottato sulla base della proposta del Ministro della salute, non essendosi raggiunta l'intesa con le regioni, con riguardo alla stima delle entrate "proprie".

[150] Tale disponibilità è individuata per 32.981,623 milioni stimati di IRAP e addizionale regionale IRPEF; per 34.286,803 milioni di Fondo per fabbisogno sanitario ex d.lgs. 56/00 (compartecipazione IVA e accise), compreso il riequilibrio da ripartirsi in base a quanto indicato nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto 2001, e corretto con i saldi stimati della mobilità sanitaria; per 6.674,253 milioni di ricavi e entrate proprie varie e di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome; per una quota (2.886,642 milioni) del Fondo sanitario ex d.lgs. n. 56/2000 da assegnare, come quota parte a carico dello Stato, alle sole Regioni Sicilia e Sardegna per il finanziamento dei LEA.

[151] Per quota capitaria differenziata pesata in base ai criteri:della popolazione residente per età e per sesso; della frequenza dei consumi sanitari per livello e sotto-livello di assistenza, età e sesso; dei tassi di mortalità della popolazione; degli indicatori epidemiologici territoriali; degli indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari della popolazione. I valori così ottenuti sono corretti per tenere conto della mobilità sanitaria interregionale.

[152] Nella delibera si ritiene di ripartire la complessiva somma di 643.930.000 euro per la prevenzione per quota capitaria applicando come correzione la radice cubica del tasso di mortalità infantile e perinatale. Per ripartire le risorse da assegnare per l'assistenza ospedaliera,valutabili in 33.524.148.000 euro, si utilizza la popolazione pesata per classi di età secondo valori determinati dall'incidenza del ricorso al ricovero evidenziato dall'esame delle schede di dimissione ospedaliera, corretti con la utilizzazione della radice cubica del tasso standardizzato di mortalità. Nell'ambito dell'attività distrettuale la farmaceutica viene valutata in 9.474.215.000 euro, pari al 13% del fabbisogno complessivo a norma della vigente legislazione. Viene individuata una quota di 2.959.298.000 euro, pari a circa il 4,1% che viene ripartita sulla base della distribuzione della popolazione ultrasessantacinquenne. Con la residua disponibilità si finanzia la medicina generale e la pediatria di libera scelta, le prestazioni sia specialistiche che diagnostiche e le altre attività sul territorio con ripartizione a quota capitaria assoluta; su una quota pari a circa il 5% del totale così individuato si applicano, come parametri correttivi, indici che tengano conto della concentrazione della popolazione sul territorio.

nella relazione della Sezione Autonomie sopra citata ed in quelle delle Sezioni regionali di controllo.

4. La ricaduta sul bilancio dello Stato.

Sulla base di quanto sopra riferito in ordine all'attuazione del federalismo fiscale si evince che ben minore è la significatività delle appostazioni contabili sul bilancio dello Stato. Come è noto, in base alla disciplina recata dal d.lgs. n. 56 del 2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133 del 1999, il finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle Regioni a statuto ordinario si fonda infatti sulla finanza regionale, con la abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale[153], compensati sia da nuove compartecipazioni al gettito dell'IVA ed alle accise sui carburanti, sia dall'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF. Sono previsti anche specifici meccanismi di compensazione del differente gettito IVA a livello regionale[154].

Dall'analisi del rendiconto dello Stato per la intera divisione 7 (sanità) si rinvengono infatti complessivamente stanziamenti di competenza pari a 11.320.360 mila euro; sulla relativa massa impegnabile, pari a 11.554.900 mila euro risultano impegni totali per soli 1.523.252 mila euro, con 27.206 mila euro di economie di competenza; sulla massa spendibile, che ascende a 30.105.793 mila euro, i pagamenti totali ammontano a 19.546.062 mila euro, con 9.406.457 mila euro di residui totali finali.

Funzione obiettivo di 1° livello (SANITA' Div. 7)

(valori in migliaia di euro)

AMMINISTRAZIONE	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Economie di competenza	Massa spendibile	Pagamenti totali	Economie totali	Residui totali finali
MINISTERO DELL'ECON. E DELLE FINANZE	9.962.712	9.962.712	152.680	27.067.214	18.231.686	1.071.215	7.764.314
MINISTERO DELLA DIFESA	9.635	9.636	1	13.262	9.635	3.627	0
MINISTERO DELLE POLI. AGRICOLE E FOR.	1.132	1.132	92	1.700	1.031	131	538
MINISTERO DELLA SALUTE	1.346.881	1.581.420	27.206	3.023.617	1.303.711	80.065	1.641.605
TOTALE SANITA' SPESA COMPLESSIVA (Bilancio)	**11.320.360**	**11.554.900**	**27.206**	**30.105.793**	**19.546.062**	**1.155.038**	**9.406.457**
	722.913.564	732.304.020	44.186.117	855.388.659	688.034.395	56.709.590	114.923.230

Sotto il profilo dell'analisi funzionale, le risorse iscritte alla divisione 7 (11.320.360 mila euro) sono riconducibili a diversi ministeri, oltre a quello della salute, che vi partecipa con 1.346.881 mila euro di stanziamenti definitivi; la maggior parte degli stanziamenti fa capo al Ministero dell'economia e finanze (9.962.712 mila euro), mentre risorse quantitativamente minori concernono il Ministero della difesa (9.635 mila euro) ed il Ministero delle politiche agricole e forestali (1.132 mila euro).

Le risorse destinate al settore sanità, identificabili nel consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze, sono rintracciabili in diverse unità previsionali di base, non

[153] Sono esclusi dalla nuova disciplina i finanziamenti per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali).
[154] Cfr. DPCM 17 maggio 2001 in GU n. 128 del 5.6.2001.

agevolmente riconducibili alla destinazione in esame[155]. L'unità previsionale di base 4.1.2.1, intestata al fondo sanitario nazionale di parte corrente e che comprende, oltre al capitolo 2700 (fondo sanitario nazionale), anche i capitoli 2701 (finanziamento del SSN, in relazione alle minori entrate IRAP), e 2702 (contributo alla regione Friuli-Venezia Giulia a titolo di anticipazione sulle maggiori compartecipazioni ai tributi statali, in relazione al maggiore fabbisogno della spesa sanitaria), presenta un intenso smaltimento dei residui accumulati negli anni precedenti (da 8.154,9 milioni di euro registrati a inizio esercizio finanziario a 3.069,2 rimasti da pagare a conclusione dell'esercizio 2003), con pagamenti totali per 9.483,3 milioni di euro, dei quali 6.162,2 in conto residui. In particolare per il capitolo 2700 (Fondo sanitario nazionale), su 5.277,4 milioni di euro della competenza risultano pagati 3.079,3 milioni di euro, con 2.198 milioni di euro passati a residui; sui residui iniziali, pari a 3.602,3 milioni di euro, risultano pagati 1.812,9 milioni di euro, con 870,9 milioni di euro ancora da pagare; i residui totali finali sono dunque pari a 3.069 milioni di euro. Analogo smaltimento dei residui registra anche il capitolo 7630, intestato al fondo sanitario nazionale di parte capitale, che passa da 207 milioni di euro di residui iniziali a 129 milioni di residui finali, risultandone pagati 77 milioni. Per gli acquisti delle attrezzature sanitarie il capitolo 7694 stanzia circa 53 milioni di euro; dei 93 milioni complessivamente pagati, 43 si riferiscono al conto dei residui, che sono pertanto ridotti a soli 77 mila euro[156].

Va considerato che in bilancio rilevano anche altri capitoli dello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze relativi alla compartecipazione regionale all'IVA, ed alla correlata finalità perequativa, non contabilizzati nella funzione 7. Delle somme stanziate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, anche se non comprese nella div. 7, rilevano quantitativamente quelle da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA, poste nel capitolo 2862, su autorizzazione della legge n. 56 del 2000 e della legge n. 289 del 2001, pari a circa 32 miliardi di euro, con pagamenti in conto competenza per circa 28 miliardi.

L'analisi degli stanziamenti consente poi di ripartire la spesa per il ripiano dei disavanzi, per l'edilizia, per l'acquisto di attrezzature e per il finanziamento di servizi sanitari di vario genere.

Con riferimento al finanziamento dei disavanzi o delle maggiori occorrenze della spesa sanitaria, sia per il pagamento degli interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti o con altri, che per il rimborso della quota di capitale per i contributi o le erogazioni alle Regioni stesse risultano stanziati 4.832,3 milioni di euro (dei quali 4.702,1 milioni impegnati), e pagati complessivamente 9.115 milioni, dei quali 4.852,5 in conto residui.

Si ricorda che con l'accordo dell'8 agosto 2001 si riteneva definitivamente risolto e problema di disavanzi, peraltro verificatisi, pur a fronte delle nuove quantificazioni convenute[157]. Anche se la disciplina attuale in tema di ripiano dei disavanzi del SSN prevede che a ciascun livello istituzionale venga attribuita la responsabilità di spesa derivante dalle

---

[155] Infatti sono allocate in unità intestate a "Interventi diversi", a "Interessi su mutui CDP", o "Altri interessi su mutui", o "Regioni a statuto ordinario", ovvero a "Federalismo fiscale", ed anche a "Ripiano deficit spesa sanitaria", "Edilizia sanitaria" e "Monitoraggio spesa sanitaria".

[156] Infine risultano stanziati circa 56 milioni di euro per specifiche iniziative in materia sanitaria: spese per il funzionamento della struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il servizio sanitario nazionale (2 milioni interamente impegnati e pagati sulla competenza); fondo costituito dalle maggiori entrate IVA sui servizi offerti dalle aziende ospedaliere e dalle aziende sanitarie locali da destinare all'esternalizzazione dei servizi ausiliari da parte delle aziende medesime (3 milioni interamente in economia); fondo per l'accelerazione della liquidazione dei rimborsi ai soggetti erogatori di servizi sanitari, nonché per il monitoraggio della spesa sanitaria (50 milioni, interamente impegnati e rimasti da pagare); somma da erogare alla regione Lazio per la realizzazione a Tuscania di un centro di cura, riabilitazione e ricerca sul morbo di Alzheimer (1 milione, interamente impegnato e rimasto da pagare).

[157] Sulla problematica vedasi, analiticamente, Corte dei conti, Sez. Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2002, 2003, cit).

rispettive potestà decisionali[158] emergono infatti le difficoltà - nella complessa interazione di poteri e di responsabilità del SSN - di individuare la quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale rispetto a quella derivante da provvedimenti (o mancati interventi) regionali, e di conseguente ripartizione dell'onere tra livello centrale e regionale in linea anche con i principi e agli indirizzi della Corte costituzionale in materia di responsabilità per i disavanzi sanitari[159].

Va infine ricordato che sullo stato di previsione del ministero dell'economia e finanze insistono gli oneri collegati agli investimenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria ex art. 20 legge n. 67 del 1988, più analiticamente esaminati nel successivo par. 6.

5. La ricerca.

Uno dei settori nei quali il Ministero interagisce con l'intero SSN è quello della ricerca; si ricorda che in base all'art. 12 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni, una quota del FSN viene destinata al finanziamento della ricerca e delle sperimentazioni in campo sanitario e posta su appositi capitoli di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero della salute.

Il finanziamento della ricerca sanitaria è riconducibile a due grandi aree: la ricerca corrente, svolta dagli IRCCS, e la ricerca finalizzata, a sua volta ripartita in ricerca finalizzata biomedica e ricerca finalizzata al miglioramento dei servizi sanitari (precedentemente denominata "organizzativa e gestionale").

I fondi, determinati annualmente dalla legge finanziaria, vengono destinati al finanziamento della ricerca corrente e finalizzata degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro e dell'Istituto superiore di sanità; una quota viene destinata al finanziamento di progetti di ricerca e sperimentazione presentati e gestiti dalle Regioni. Ai fini della programmazione, del monitoraggio e della valutazione del complesso dei programmi di ricerca finanziati il Ministero della salute si avvale della Commissione nazionale della ricerca sanitaria, istituita nel 1997[160].

Con riguardo alla direttiva generale per il 2003 è assegnato alla DG Ricerca e vigilanza Enti, facente capo al dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione, l'obiettivo strategico 9 "trasformazione degli IRCCS in fondazioni", raccordato al programma di Governo (GS –2/267). Con il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (in base all'art. 42 della legge 3 gennaio 2003, n. 3)[161] si è provveduto al riordino nella disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS); il provvedimento è ispirato ad una logica di cooperazione tra ministero e Regioni sia nella trasformazione degli Istituti in fondazioni sia nella definizione degli organi di gestione, prevedendo inoltre che gli istituti che non verranno trasformati saranno organizzati sulla base di criteri che garantiscano le esigenze di ricerca e la partecipazione a reti nazionali di centri di eccellenza[162].

Con riguardo alla DG Ricerca e vigilanza Enti rileva anche l'obiettivo strategico 6 "Completamento della rete strutturale tra i destinatari istituzionali (ISS, IRCCS, IZS, ISPESL,

---

[158] Il punto 1 dell'accordo pone a carico delle Regioni le eccedenze di spesa, da finanziare facendo ricorso alle misure previste dall'articolo 83, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

[159] Corte cost. nn. 355/1993 e 416/1995.

[160] Ulteriori quote dei fondi in questione vengono anche destinate, rispettivamente, a rimborsare le aziende sanitarie, tramite le regioni, delle spese sostenute per le prestazioni erogate a cittadini stranieri esplicitamente autorizzati e a finanziare l'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

[161] Il termine di tre mesi era stato prorogato dall'art. 1 della legge n. 200 del 1 agosto 2003.

[162] Le fondazioni, di natura pubblica, avranno tra gli enti fondatori il Ministero della Salute, la Regione e il Comune in cui l'istituto ha sede, con la possibilità della partecipazione di altri soggetti pubblici (e in particolare dell'università) e privati. Gli IRCCS continuano ad essere vigilati dal Ministro della Salute a garanzia che la ricerca che si sviluppa sia finalizzata all'interesse pubblico e al bene del malato.

Regioni e ASSR) per l'accesso al Sesto programma quadro europeo per la ricerca ed interazione con il MIUR per i fondi del PNR 2001/2003", anch'esso collegato agli obiettivi (GS – 2/275) del Programma di Governo ed articolato nell'obiettivo operativo 6.1 "Sostenere i destinatari istituzionali della ricerca (ISS, IRCCS, IZS, ISPESL, Regioni e ASSR) nell'individuazione delle priorità delle aree di intervento, nonché nelle procedure per la partecipazione ai piani di ricerca UE".

Ad esso è correlato l'obiettivo strategico 8 "Sostegno agli IRCCS volto a potenziare la partecipazione degli stessi ai programmi di ricerca comunitaria, tramite il collegamento in rete, nei settori dell'oncologia, della genetica medica, della riabilitazione neuro-psichiatrica e della riparazione dei danni tessutali attraverso l'utilizzazione delle cellule staminali", articolato nell'Obiettivo Operativo 8.1 "Collaborazione in rete tra gli Istituti di eccellenza (IRCCS), finalizzato al conseguimento dei finanziamenti della UE nell'ambito dell'attuazione del VI programma quadro[163].

Quanto alle risultanze contabili si va rinvio a quanto evidenziato nel capitolo relativo al Ministero.

6. Gli investimenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria.

6.1. I raccordi con le politiche comunitarie di sviluppo.

Nella interazione tra politiche nazionali, regionali e comunitarie si registra un nuovo significativo ruolo del ministero della salute nell'ambito degli obiettivi di sviluppo economico e di occupazione nelle Regioni dell'obiettivo 1 (Sicilia, Sardegna, Calabria, Puglia e Basilicata), nella materia dei programmi di investimenti strutturali e tecnologici.

Nell'ambito del Programma operativo nazionale di Assistenza tecnica e azioni di sistema (PON ATAS) previsto dalla programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006[164],. dal Progetto Operativo affidato al Ministero della Salute si attende un contributo all'efficienza e all'efficacia della programmazione operativa regionale attraverso azioni "di indirizzo e assistenza tecnica"[165].

Al ministero è affidato un ruolo di promozione delle politiche di sviluppo contenute nella programmazione economica e strutturale con riguardo in particolare alle criticità relative al ritardo registrato dalla Regioni del meridione nell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate con il programma straordinario pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie (sulle

---

[163] Il VI programma quadro di ricerca europea per il quinquennio 2002-2006 è lo strumento finanziario per realizzare specificamente lo Spazio Europeo della Ricerca (SER), istituito per valorizzare le diverse attività di ricerca in Europa, che ha come obiettivo quello di incentivare l'eccellenza scientifica e l'innovazione attraverso la cooperazione degli operatori presenti nei vari paesi europei. La riuscita del programma è affidata all'attuazione delle "Reti di eccellenza", che mirano a rafforzare e sviluppare le capacità dei partners europei nella ricerca, nella formazione dei ricercatori al fine di promuovere e diffondere una cultura dell'eccellenza e di "Progetti integrati", volti a dare un maggior slancio alla competitività nell'Unione Europea attraverso la produzione di conoscenze e l'applicabilità dei risultati conseguiti.

[164] Il Programma operativo nazionale Assistenza tecnica, nel quale si colloca il Progetto Operativo del Ministero, ha l'obiettivo di migliorare la qualità e assicurare la coerenza ed il sostegno all'attuazione dei programmi e degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali. Gli strumenti individuati per raggiungere l'obiettivo sono costituiti da linee guida, procedure, studi e ricerche, procedure e analisi di fattibilità. Data la trasversalità del Programma PON ATAS rispetto agli altri PON, l'autorità di gestione del Programma è la stessa del QCS obiettivo 1: il Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[165] In tali ambiti sono stati individuati progetti specifici in corso di realizzazione che riguardano: produzione di strumenti metodologici e linee guida per la standardizzazione delle attività e dei prodotti degli Osservatori epidemiologici regionali; modelli innovativi per la promozione e per l'utilizzo dell'imprenditoria sociale nella gestione di servizi socio sanitari; definizione di modelli di valutazione della qualità delle prestazioni e dei servizi sanitari offerti, anche attraverso la partecipazione degli utenti; metodologie per l'analisi, la programmazione ed il monitoraggio permanente della spesa sanitaria al fine di consentire, ai vari livelli di gestione regionale della Sanità, di confrontare aree problematiche e di intervenire con appropriati modelli innovativi; miglioramento della sicurezza sismica negli ospedali e mantenimento delle funzioni ospedaliere strategiche in situazioni di emergenza, in collaborazione con la protezione civile.

quali la Corte si era già in precedenza soffermata). L'assistenza alle Regioni obiettivo 1 per l'attuazione dei POR, si concretizza in forme di supporto operativo di tipo metodologico (linee guida, best practices, manuali e modelli di valutazione) e di affiancamento per l'utilizzo degli strumenti proposti. Per garantire l'efficacia e l'utilità dell'attività di assistenza si è adottato il metodo della condivisione a livello locale, organizzando specifici tavoli tecnici formati da esperti di settore delle Regioni ob.1 destinatarie dell'intervento[166]. Le stesse Regioni condividono con il Ministero la funzione di monitoraggio e valutazione del percorso attuativo di ciascun progetto in termini di aderenza delle attività e dei prodotti alle aspettative ed ai bisogni specifici.

Il "PO Salute" si articola su una serie di temi coerenti con quelli degli assi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 1 (Ambiente e salute; Qualità della vita delle città; Reti e nodi di servizio). Al ministero sono stati assegnati, inizialmente 5 milioni di euro per l'Assistenza tecnica e per il coordinamento delle iniziative finalizzate all'integrazione delle politiche strutturali e la tutela della salute pubblica, di cui 4.53 milioni di euro a valere sul FESR e 470.000 euro sul FSE, successivamente ridotti, a seguito di una verifica del rispetto dei target di spesa previsti, a 4.841.537 euro.

La ripartizione del montante complessivo delle tre Misure[167]. è la seguente:

(in euro)

Fondo	Misure			
	I.2	I.4	II.2.	Totale
FESR	4.059.400	312.137,23	0	4.372.537,23
FSE	0	0	470.000	470.000
Totale	4.059.400	312.137,23	470.000	4.841.537,23

Il fondo strutturale che co-finanzia il "PO Salute" in modo più rilevante è il FESR, che attiva le Misure I.2 e I.4 e copre oltre il 90 per cento dell'intero Progetto.

6.2. La seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67 del 1988 e la programmazione negoziata.

6.2.1. Le risorse.

L'art. 20 della legge 67 del 1988 ha autorizzato un programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie per complessivi 30.000 miliardi di lire, volto alla riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e alla realizzazione di residenze sanitarie assistenziali[168]. Le risorse inizialmente previste dall'art. 20 sono state successivamente

---

[166] Nel corso dei lavori sono stati individuati i bisogni di assistenza, le caratteristiche ed i livelli di qualità delle attività da svolgere, inserite poi nei capitolati tecnici dei bandi di gara, redatti dal Ministero per ciascun progetto.

[167] Le risorse finanziarie attribuite al Ministero della Salute per la realizzazione del Progetto Operativo (PO) afferiscono a tre diverse misure del PON ATAS e precisamente: Misura I.2. Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali con competenze trasversali (co-finanziamento FESR).; Misura I.4. Azioni di comunicazione, informazione e pubblicità (co-finanziamento FESR); Misura II.2. Sviluppo e adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali (co-finanziamento FSE).

[168] Al riguardo è significativa l'attività di ricognizione del patrimonio del S.S.N. prevista attraverso l'aggiornamento del censimento del 1988 come attività preliminare all'avvio del Programma straordinario di investimenti, ex art. 20 legge n. 67/1988; si ricorda che con DM 22 dicembre 2000 è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro interistituzionale, che ha elaborato un primo documento, esaminato dalla Conferenza Stato-Regioni. Completata l'attività di ricognizione dello stato dei trasferimenti patrimoniali avviata in precedenza presso tutte le Regioni, è stato

integrate, in particolare, dall'art. 28 della legge n. 488 del 1999 che ha destinato circa 15, 493 milioni di euro (pari a 30 miliardi di lire) per radioterapia, e dall'art. 83 della legge n. 388 del 2000 che ha disposto l'assegnazione di ulteriori 2,065 miliardi di euro (pari a 4.000 miliardi di lire), di cui circa 826,143 milioni di euro (pari a 1.600 miliardi di lire), per strutture da destinare alla libera professione intramoenia, ripartiti dal DM 8 giugno 2001 e circa 1.239 milioni di euro (pari a 2.400 miliardi di euro) per ulteriori programmi, ripartiti con delibera CIPE 2 agosto 2002. Il programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie è quindi finanziato per complessivi 34.030 miliardi di lire.

Il programma è articolato in due fasi: la prima fase si è conclusa nel 1996, con un impegno di 9.400 miliardi di lire. La nuova fase, avviata nel 1998 con la delibera CIPE n. 52, prevede l'utilizzo di 12.720 mila euro (pari a 24.630 miliardi di lire), destinati alla riqualificazione strutturale e tecnologica della rete dell'offerta sanitaria, compresi interventi specifici nei settori della libera professione intramoenia e della radioterapia[169].

Le risorse finanziarie per l'attuazione del programma di seconda fase sono assicurate annualmente da rifinanziamenti in tabella D delle leggi finanziarie e previste quali importi da iscrivere in bilancio in tabella F, in relazione alle autorizzazioni di spesa previste da leggi pluriennali, sulla base degli sviluppi della programmazione negoziata. Per la copertura dei 12.720 milioni di euro previsti nella seconda fase del programma risultano complessivamente stanziati nel bilancio dello Stato, dal 1998 ad oggi, circa 9.656 milioni di euro, di cui 1.840 milioni di euro con la legge finanziaria 2004.

6.2.2. La programmazione negoziata.

Lo sviluppo del programma è caratterizzato dagli strumenti di programmazione negoziata: si tratta degli Accordi di programma ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502 del 1992 e degli Accordi di programma Quadro ex art. 2 della legge n. 662 del 1996, attivati qualora le Regioni includano la salute nell'ambito delle Intese istituzionali di programma. Tali strumenti si caratterizzano per l'ampia concertazione istituzionale, che coinvolge, oltre al Ministero dell'economia, la Conferenza Stato-Regioni. Gli accordi, perfezionati nei limiti delle disponibilità finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato e delle Regioni, si muovono in coerenza con i principi generali individuati nel Piano Sanitario Nazionale e in relazione a parametri di sicurezza, qualità e spesa e standard di riferimento enucleabili anche da specifici Accordi, quali quello dell'8 agosto 2001[170].

Alla data del 31 dicembre 2003 risultano sottoscritti 17 Accordi di programma (di cui 3 Accordi di programma quadro e 14 Accordi di programma ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502 del 1992), per complessivi 6.672.873.563,75 euro (pari a lire 12.920.487.895.295), a cui si aggiungono i programma relativi agli Enti per complessivi 633.595.004,83 euro. Sempre al 31 dicembre 2003 è stata autorizzata la spesa per circa 3.258 milioni di euro (circa il 49 per cento dei finanziamenti relativi ai diversi esercizi finanziari individuati negli accordi), che sale a 3.585,6 milioni di euro se si considerano anche i finanziamenti a favore degli IRCCS, Policlinici

---

stilato un resoconto conclusivo trasmesso, in data 29 marzo 2004, alla Conferenza Stato – Regioni, nel quale si proponeva alla stessa Conferenza di convocare gli esperti regionali per decidere il prosieguo dell'istruttoria relativa a detta proposta. Nell'incontro tecnico appositamente convocato il Ministero e le regioni, ribadendo il carattere strategico del lavoro intrapreso, hanno concordato di proseguire con alcuni approfondimenti ed analisi al fine di individuare il set minimo di informazioni relative al censimento, omogeneo su tutto il territorio nazionale. Il progetto, che presenta forti complessità derivanti dall'attribuzione della proprietà degli immobili alle aziende, e dalla difficoltà espressa dalle Regioni nel dotarsi di un quadro aggiornato degli stati patrimoniali dal quale ricavare le informazioni sintetiche richieste si ricollega anche alla Rete Europea dei proprietari di patrimonio edilizio sanitario.

[169] Con la deliberazione CIPE n. 53/1998 è stata approvata una prima tranche di finanziamenti per il completamento di strutture iniziate e per interventi volti alla sicurezza, in relazione alle risorse disponibili dalla legge n. 450/1997 nella misura di 2.500 miliardi di lire.

[170] Ad es., per il numero di posti letto, 4 per mille abitanti negli ospedali per acuti e 1 per mille per la riabilitazione.

Universitari, IZS e ISS[171]. Al 31 maggio 2004 l'autorizzazione alla spesa passa a circa 4.071 milioni di euro, che corrisponde al 55,7 per cento dei finanziamenti relativi ai diversi esercizi finanziari individuati negli accordi. In via generale si riscontra che le Regioni e le Province Autonome hanno cofinanziato mediamente il programma straordinario di investimenti per un buon 20 per cento, e quindi in misura ben maggiore rispetto al 5 per cento obbligatoriamente previsto dall'art. 20 della legge n. 67 del 1988, a testimonianza del valore strategico degli investimenti nel settore sanitario.

Anche in relazione alle criticità determinatesi nella prima fase di attuazione del programma straordinario di investimenti, derivanti dalla polverizzazione dei finanziamenti, ed al nuovo contesto programmatico e finanziario generale, è stata sollecitata, nella più recente fase del programma di investimenti, una capacità programmatoria volta a concentrare i finanziamenti in un numero contenuto di interventi strategici, coerenti ad una logica di rete che richiede grandi strutture ospedaliere di riferimento capaci di ridurre i "viaggi della speranza" fuori regione ed in collegamento funzionale con le strutture distrettuali[172].

Nonostante il trend positivo nell'attuazione degli Accordi, registrato negli ultimi due anni, permangono notevoli ritardi e diffuse criticità: in primo luogo la operatività dell'accordo presuppone la presenza di un piano regionale di riorganizzazione e riqualificazione della rete ospedaliera e più in generale del sistema dei servizi sanitari del territorio, una efficiente rete di servizi e soprattutto la diffusione di una "cultura della programmazione" basata sulla coerente individuazione delle strategie, degli obiettivi e dei risultati .

6.2.3. Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici ed il monitoraggio.

In tale ottica assume dunque sempre maggiore rilievo il monitoraggio sull'attuazione degli accordi di programma, la cui competenza è affidata dall'art. 5 bis, del d.lgs n. 502 del 1992 al Ministero, con il supporto del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

In tal senso di notevole significato è la previsione contenuta nell'accordo stipulato in data 19 dicembre 2002 tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, "sulla semplificazione delle procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità" (n. 1587), di una procedura di ricognizione a cadenza annuale con finalità di monitoraggio dello stato di attuazione del programma attraverso l'introduzione di un flusso informativo tra Regioni e Stato (Ministero della Salute e Ministero dell'Economia) anche al fine di individuare le risorse da impegnare annualmente in bilancio. Le somme necessarie al pagamento delle opere autorizzate, liquidate a seguito di stato di avanzamento lavori fanno capo al capitolo 7464 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - IGESPES. Al riguardo si rileva che cospicui residui sono ancora presenti sul capitolo 7464 - edilizia sanitaria. Si tratta di 3.341,1 milioni di euro ad inizio anno, dei quali solo 611 milioni di euro pagati, con 2.749,9 milioni di euro ancora da pagare, che, uniti ai 700,1 milioni di euro derivanti dalla competenza 2003, porta l'ammontare dei residui totali finali a 3.450 milioni di euro[173].

Sul piano della allocazione contabile resta la divaricazione rispetto al centro di responsabilità decisionale, mentre un raccordo tra risorse e centri di responsabilità si riscontra in

---

[171] Si registrano sensibili differenziazioni nei tempi di sottoscrizione e di attuazione degli accordi in relazione alle molteplici complessità regionali.

[172] In questa tendenza, il settore ospedaliero continua a richiedere l'impegno maggiore delle risorse finanziarie di un accordo, assorbendo mediamente il 70% delle risorse.

[173] Sommando ai contributi per gli interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica anche la quota versata alla Cassa depositi e prestiti per interessi e per rimborso del capitale dei mutui contratti per l'edilizia sanitaria, le risorse complessivamente stanziate per tale finalità ammontano a circa 815 milioni di euro. A questi andrebbe aggiunta anche quota parte, non identificabile, dei capitoli 2302 e 9552 che rimborsano alla Cassa depositi e prestiti interessi e rata di ammortamento di mutui indistintamente destinati a edilizia abitativa, sanitaria e scolastica.

ordine al Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali ed al Piano straordinario per le grandi città (cfr. par. 6.3).

La riuscita del sistema di monitoraggio richiede una tempestiva alimentazione di dati, sulla base di metodiche condivise dai diversi attori del sistema: al riguardo, come si è detto al par. 2, nell'ambito della Cabina di Regia per lo sviluppo del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, è stata approfondita la tematica relativa all'osservatorio degli investimenti pubblici in sanità, che si pone come progetto pilota nei confronti della rete M.I.P. (Monitoraggio degli Investimenti Pubblici), di cui alla legge n. 144 del 1999 nell'intento di corrispondere all'esigenza di semplificazione delle procedure di ammissione a finanziamento, erogazione e monitoraggio degli investimenti pubblici in sanità[174].

Si ricorda che l'art. 1 della legge n. 144 del 1999 - norma ritenuta coerente ai principi costituzionali[175] - dispone che le amministrazioni centrali e regionali si dotino di propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, in grado di garantire il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati, in un disegno operativo di rete integrata. Il Nucleo del ministero è stato istituito con DM 27 settembre 2000, modificato da ultimo con il DM 12 dicembre 2003, che lo ha sostituito, con l'obiettivo di supportare le Regioni nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei loro piani e programmi, anche attraverso la produzione di strumenti metodologici e informativi in grado di valorizzare e di trasferire le esperienze locali, di elevare il livello qualitativo e l'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento, di ottimizzare l'impiego delle risorse progettuali e finanziarie. Il Nucleo opera nell'ambito delle diverse linee dei programmi di investimento, finalizzati alla riqualificazione delle strutture e delle tecnologie sanitarie, in attuazione dell'art. 20 della legge n. 67 del 1988, degli interventi per le città e per la rete degli hospices, nonché per le iniziative relative ai fondi strutturali europei.

Nel corso dell'anno 2003 il Nucleo ha portato a termine diverse iniziative, tra cui significative appaiono le "Linee guida per la predisposizione di strumenti di programmazione ex ante, adottate da diverse Regioni (Calabria, Sicilia, Abruzzo, Puglia) per la predisposizione delle proposte di Accordo di programma per le risorse art. 20 legge n. 67 del 1988[176]. Per la valutazione dei programmi regionali di investimento rileva in particolare il "Quaderno sugli Indicatori per la valutazione dei programmi regionali di investimento"[177].

---

[174] In una prima fase le informazioni relative all'anagrafe delle strutture sono quelle attualmente presenti nel Sistema Storico Statistico del SIS. Nella seconda fase il sistema verrà completato con l'aggiunta di strumenti di analisi comparative a supporto dei processi decisionali e con l'integrazione delle informazioni della rete di assistenza e di monitoraggio dei costi. Per l'individuazione delle voci di costo è stato utilizzato il modello proposto dall'Autorità per l'Informatica nella PA, nel quale si distinguono due categorie di costi: i costi sostenuti per lo sviluppo e l'avviamento del sistema e i costi correlati all'esercizio.

[175] Con riguardo a tele norma è intervenuta una pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 314 del 27 luglio 2001), nella quale sono state richiamate le finalità della disciplina, che si colloca nel più ampio contesto delle riforme amministrative e di adeguamento ai principi dell'ordinamento comunitario, orientati a potenziare azioni di sviluppo della Comunità, attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale. In particolare si tratta per la Consulta di un qualificato contributo che "rimane pur sempre contenuto nei limiti di un'attività di ausilio tecnico-valutativo alle decisioni che competono alle singole amministrazioni".

[176] Di pari rilievo sono le "Linee guida per la Ricognizione delle caratteristiche e dei criteri sulla cui base possono essere individuati, da parte delle Regioni, i Centri d'eccellenza", ancora in corso di perfezionamento, predisposte in collaborazione con il Comitato scientifico di cui al DM 13.01.2003. Nell'impostazione il documento ricalca i principi contenuti nel P.S.N. 2003-2005, in particolare nel progetto finalizzato a sostenere la programmazione regionale per quanto concerne il ridisegno della rete ospedaliera, con la finalità da un lato di convertire la funzione di alcuni ospedali minori e di attivare l'ospedalità a domicilio, e dall'altro di realizzare Centri avanzati di eccellenza, nell'ottica strategica di limitare, quanto possibile, la dispersione di risorse in strutture minori, spesso non adeguate rispetto ai livelli di qualità di un moderno sistema sanità.

[177] L'ipotesi di partenza degli indicatori è che gli investimenti sono utili se migliorano lo stato di salute della popolazione. Nella scelta tra i vari investimenti sono da preferire quelli che danno il miglior rapporto tra l'effetto

Il nucleo ha affrontato anche la "Metodologia per valutare le iniziative di partenariato pubblico-privato nell'ambito dei bilanci aziendali", in corso di ultimazione, che intende offrire un'analisi delle dinamiche dei bilanci aziendali in relazione alla sostenibilità/opportunità finanziaria delle scelte di partenariato pubblico-privato, tenuto conto degli impegni presi dalle Regioni circa il Patto di stabilità in sede di Accordo 8 agosto 2001 e del tuttora limitato ricorso alla finanza di progetto e di altre forme di partenariato pubblico-privato.

In proposito si evidenzia la recente (9 aprile 2004) sottoscrizione di un "Protocollo tra il Nucleo di valutazione e l'Unità tecnica finanza di progetto per la disciplina della collaborazione in materia di partenariato pubblico-privato in sanità", intesa a sviluppare attività comuni per il sostegno delle iniziative di partenariato pubblico-privato, per assicurare una assistenza adeguata alle Regioni e alle aziende nelle diverse fasi procedurali.

6.2.4. Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti.

Con riferimento al "Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS" (di cui alla legge n. 135 del 1990 ed alle delibere CIPE del 21.12.1993 e del 6.5.1998), che prevede la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, e l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia, per un importo massimo di 2.100 miliardi di lire, l'amministrazione informa che alla data di maggio 2004 è in corso di perfezionamento presso il CIPE la proposta trasmessa dal Ministero, acquisita l'intesa della Conferenza Stato – Regioni, per il riparto della quota di euro 100.092.747,99 (pari a 193.806.585.159 di vecchie lire) accantonata con delibera CIPE n. 55 del 1998, a favore delle Regioni Sicilia (euro 64.222.875,07) e Campania (euro 19.327.458,15), comprensiva di una riserva nazionale (euro 16.542.415,76).

Con riferimento al potenziamento delle strutture di radioterapia, evidenziato nei documenti programmatici ed in tutti gli accordi di programma sottoscritti o in corso di perfezionamento, per cui specifiche risorse sono state stanziate dalle leggi finanziarie[178] si ricorda che la proposta di assegnazione delle somme, condivisa dalla Conferenza Stato Regioni, nella seduta del 1° febbraio 2001, è stata poi recepita nel DM 28 dicembre 2001, con l'assegnazione pro quota a ciascuna Regione e Provincia Autonoma, della somma di 14.570.995,80 euro (pari a 28.213.382.039 di lire), con un accantonamento di 922.711,17 euro (pari a 1.786. 617.961 di lire) riservato agli IRCCS ed ai Policlinici a gestione diretta. Alla data di maggio 2004, delle risorse ripartite con il citato provvedimento, sono stati ammessi a finanziamento interventi per complessivi 5.903.577,15 euro.

Con riferimento alla libera professione intramuraria, la cui copertura finanziaria (1.800 miliardi di lire) è assicurata dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388, all'art. 83, comma 3, che eleva l'importo del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67 del 1988 a 34.000 miliardi di lire[179], la proposta di riparto approvata dalla Conferenza Stato Regioni in data 19 aprile 2001 è stata recepita con DM 8 giugno 2001. Sulla somma di 929.622.418,36 euro, è stato ripartito fra le Regioni l'importo di 826.143.140,92 euro. Alla data di maggio 2004, delle risorse ripartite

---

migliorativo e il costo. Ad ogni obiettivo strategico (generale, specifico ed operativo) individuato nell'accordo di programma devono essere associati indicatori oggettivamente verificabili (IOV) che definiscano in termini quali-quantitativi prestazioni, tempi, luoghi, costi, destinatari finali e benefici attesi dal raggiungimento degli obiettivi programmatici. Il documento è ad oggi in corso di ultimazione.

[178] Si ricorda che l'art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488, autorizza una spesa di lire 30 miliardi nel triennio 2000-2002 per il potenziamento delle strutture di radioterapia; la legge finanziaria 2001, all'articolo 96 (Potenziamento delle strutture di radioterapia), riserva 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, da assicurare nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 20.

[179] La somma residua rispetto a quanto stanziato con la legge n. 388/2000 art. 83 pari ad 1.239.684.455,44 euro è stata ripartita con la delibera CIPE adottata il 2 agosto 2002 per il completamento del programma di edilizia sanitaria.

con il citato DM risultano stati ammessi a finanziamento interventi per complessivi 250.001.109,36 euro.

6.3. Il Piano straordinario per le grandi città ed il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali.

A differenza degli interventi sin qui esaminati, le risorse relative al Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali ed al Piano straordinario per le grandi città sono allocate sullo stato di previsione del ministero della salute. Per quest'ultimo[180] si ricorda che con i DPCM 20 marzo 2002 e 7 marzo 2003 i finanziamenti assegnati (2.400 miliardi di lire) erano stati decurtati, nei residui di stanziamento, complessivamente di euro 259.109.795,22. Peraltro con la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) e la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) sono stati riassegnati al programma rispettivamente 100 e 160 milioni di euro riportando il finanziamento allo stato iniziale.

Con DM. 15 settembre 1999 sono stati fissati i criteri, le modalità ed i termini per la elaborazione e la presentazione dei progetti con la indicazione dei criteri indicativi per la valutazione e l'attivazione delle azioni di sostegno, anche in relazione alle criticità più significative del sistema sanitario delle grandi aree urbane[181]. L'amministrazione comunica che per i progetti approvati continua la fase di erogazione semestrale dei finanziamenti secondo i criteri previsti dal programma stesso.

Il Programma per la realizzazione di cure palliative, adottato in coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale 1998-2000 - Obiettivo IV, del PSN "Rafforzare la tutela dei soggetti deboli" prevede la realizzazione, in ciascuna regione e provincia autonoma, di almeno una struttura, dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita[182]. Con il DM 28 settembre 1999 è stato adottato il "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative" ed è stato attuato il riparto regionale per gli anni 1998/1999 della somma di lire 256.511.000.000

---

[180] Il piano straordinario per le grandi città previsto dall'art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, in linea con gli obiettivi previsti dal DPEF 1999-2001 di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, con particolare attenzione al Mezzogiorno, era stato inizialmente finanziato con 1500 miliardi di vecchie lire, integrati fino a 2400 miliardi con la successiva legge finanziaria. Si ricorda che il programma non prevede quote prestabilite, ma l'allocazione delle risorse in relazione alle situazioni emergenti dai progetti, alle criticità da superare, ai modi, ai tempi di intervento e alla validità dell'analisi di contesto effettuata; per tale obiettivo è richiesto un cofinanziamento minimo pari al 30%, a carico di altri enti pubblici o privati. Gli obiettivi del programma sono molto ampi e trasversali, rispetto alle varie tipologie di intervento, e riguardano interventi strutturali e logistici, programmi indirizzati all'innalzamento degli standard di salute della collettività e progetti a carattere organizzativo, in un'ottica di razionalizzazione degli investimenti in edilizia ospedaliera e nelle dotazioni tecnologiche e di coordinamento degli interventi sanitari con altri interventi di sviluppo e riqualificazione territoriale dell'area (trasporti,urbanistica,acqua etc.).

[181] Dall'applicazione di alcuni parametri (concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza erogata a utenti non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile) sono state individuate le seguenti città: Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia, Taranto, Reggio Calabria, Cagliari, Perugia, alle quali, in sede di Conferenza Stato Regioni, sono state aggiunte: Ancona; Perugia; Campobasso; Potenza; Catanzaro, l'Aquila.

[182] Il criterio di ripartizione è costituito dal tasso di mortalità regionale per neoplasie e dal tasso di mortalità generale. In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, il programma prevede, oltre alla realizzazione dei Centri residenziali, la predisposizione di un programma complessivo della rete di assistenza integrata con gli altri servizi del territorio e con l'ospedale, i programmi di formazione del personale e il piano di comunicazione alla cittadinanza finalizzato alla corretta divulgazione del nuovo servizio.Va segnalato che in base all'art. 92 della l. 388/2000, è prevista la possibilità per le Regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo che dispongano di strutture idonee. La stessa norma, oltre a consentire il finanziamento per la ristrutturazione e l'adeguamento di strutture con vincolo trentennale, ammette a finanziamento anche progetti presentati da organismi a scopo non lucrativo che svolgano attività nel settore dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

(132.476.875,64 euro) con attribuzione al Ministero della salute di poteri di verifica della sua attuazione.

Con DPCM 20 gennaio 2000 è stato emanato l'"Atto di indirizzo e coordinamento recante requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per i centri residenziali di cure palliative" (hospice), ad integrazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività sanitaria approvati con DPR 14 gennaio 1997. Le Regioni, dopo aver adottato il programma regionale applicativo del programma nazionale per le cure palliative, hanno presentato i progetti ed i piani di integrazione degli interventi relativi alle prime due annualità (1998-1999) e, successivamente, alle rimanenti tre (2000-2001 e 2002) al Ministero, che ne ha effettuato la valutazione di congruità disponendo il finanziamento e l'erogazione del 5 per cento delle quote assegnate per tutte le annualità[183].

In relazione alla prima tranche di finanziamento le Regioni hanno fatto richieste di finanziamenti solo per 13.675.103 euro rispetto ai 132.476.875 euro disponibili; per quanto attiene la seconda tranche ad oggi è stato erogato a tutte le Regioni il 5 per cento dell'importo complessivo finalizzato alla progettazione esecutiva.

[183] Con DM 28 marzo 2001, 4 maggio 2001 e 5 settembre 2001.

Fondi di rotazione

1. Premessa.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: *2.1. Fondi di rotazione gestiti dal Mediocredito Centrale SpA:* 2.1.1. Fondo di rotazione per la concessione di crediti agevolati ai Paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo; 2.1.2. Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni ai Mediocrediti regionali; *2.2. Fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST SpA;* 2.2.1. Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi dall'Unione Europea ed a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali; 2.2.2 Fondo per il sostegno degli investimenti nella ex Repubblica Federale di Iugoslavia, in Albania, nella Bosnia e in Macedonia; 2.2.3. Fondo per il finanziamento di operazioni di venture capital nei Paesi del Mediterraneo da parte di imprese, con priorità per le Piccole Medie Imprese (PMI), ubicate nelle aree depresse del territorio nazionale e in particolare nel Mezzogiorno; *2.3. Fondo di rotazione gestito da Sviluppo Italia SpA; 2.4. Fondo di rotazione gestito dalla CENTROBANCA; 2.5 Fondo di rotazione gestito dalla COOPERCREDITO gruppo BNL SpA; 2.6. Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti:* 2.6.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali; 2.6.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni; 2.6.3. Fondo speciale di rotazione per l'acquisto di titoli mobiliari emessi da istituti di credito a medio termine per il finanziamento agevolato di investimenti per impianti industriali, per costruzioni di immobili con destinazione abitativa non inferiore al 70 per cento e per l'ammodernamento delle imprese esercenti il commercio; *2.6.4. Fondi gestiti dalla Sezione di credito cinematografico e teatrale della B.N.L. SpA;* 2.6.5. *Fondo di rotazione gestito da SANPAOLO IMI SpA.*

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio: *3.1. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR): Fondo di rotazione per la ricerca applicata (FAR); 3.2. Ministero dell'economia e delle finanze:* 3.2.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 3.2.2. Fondo di rotazione per iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia; 3.2.3. Gestione separata presso il Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia; *3.3. Ministero delle politiche agricole e forestali:* 3.3.1. Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione; 3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.3.3. Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero; 3.3.4. ex Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; *3.4. Ministero delle attività produttive:* 3.4.1. Fondo

speciale per l'innovazione tecnologica; *3.5. Ministero del lavoro e delle politiche sociali:* 3.5.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; *3.6. Ministero dell'interno:* 3.6.1. Fondi di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso; *3.7. Ministero dell'ambiente e tutela del territorio*: 3.7.1. Progetto operativo multiregionale "Ambiente 94/99"; 3.7.2. Progetto operativo difesa del suolo "Atas 2000/2006".

1. **Premessa.**

Il presente capitolo è redatto ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, il cui disposto ha previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono, come è noto, anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

Le gestioni fuori bilancio, nonostante il tentativo di riordino organico della materia con la legge n. 559 del 1993[1], che aveva disposto, con l'esclusione di alcune particolari fattispecie, la soppressione di tutte le gestioni in essere alla data di entrata in vigore della legga stessa, hanno mantenuto un rilievo non indifferente in quanto a numero e ad entità complessiva delle risorse amministrate al di fuori del bilancio dello Stato, malgrado l'anomalia di tale sistema, che sottrae cospicue quote di stanziamenti pubblici al regime dei controlli (il bilancio di alcuni ministeri è fortemente caratterizzato da trasferimenti a gestioni fuori bilancio) ed il contrasto ai principi di universalità, integrità ed unicità del bilancio[2].

La Corte, nelle precedenti relazioni, ha più volte segnalato la necessità di un nuovo intervento del legislatore che, in considerazione dell'ampiezza e della complessità del fenomeno, ponesse mano ad una incisiva riforma della materia. In particolare, è stata rilevata la difficoltà in diverse fattispecie di ricostruire i flussi finanziari per la complessità delle singole discipline che, sovrapponendosi nel corso degli anni, hanno previsto interventi diversi rispetto a quelli indicati dalla norma istitutiva. Numerosi sono, infatti, i c.d. "fondi misti", che affiancano alla concessione di mutui (con rientri delle quote capitale ed interessi) l'erogazione di contributi a fondo perduto. L'utilizzo promiscuo delle disponibilità, l'estensione delle finalità con leggi di rifinanziamento che prevedono nuove ipotesi di agevolazioni o che stornano quote di disponibilità a favore di ulteriori, diverse operazioni, hanno reso spesso il quadro complessivo della singola gestione incerta, con difficoltà, anche per l'ente gestore, di rendicontare le singole contabilità.

Da ciò l'apprezzamento per il nuovo intervento del legislatore, che con l'art. 93, comma 8 della legge n. 289 del 2002[3] - legge finanziaria 2003, ha disposto il rientro nel bilancio dello Stato, alla data del 1° luglio 2003, di tutte le gestioni che interessano la finanza statale, per assicurarne una reale unitarietà, escludendo solo le fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione[4]. Il termine è stato prorogato da ultimo al 30 giugno 2004[5]. Il non facile processo di accertamento delle gestioni ha visto la Ragioneria Generale

---

[1] La legge 23 dicembre 1993, n. 559. Un primo tentativo di razionalizzazione della materia venne previsto dalla legge n. 1041 del 1971, che pose la distinzione tra gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato non autorizzate ovvero autorizzate da leggi speciali (rispettivamente, sotto il Titolo I ed il Titolo II).

[2] In origine, le gestioni fuori bilancio hanno risposto a circostanze straordinarie che richiedevano particolari forme di organizzazione ed amministrazione.

[3] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

[4] Fatto salvo quanto disposto dagli artt. da 1 a 20 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 e successive modificazioni.

[5] Il termine originario era il 30 giugno 2003, differito al 31 dicembre 2003 dall'art. 11 del DL 24 giugno 2003, n. 147, successivamente differito al termine attuale dall'art. 11 del DL 24 dicembre 2003, n. 355.

dello Stato impegnata in una complessa attività di verifica presso tutte le Amministrazioni centrali dello Stato. A tal fine, con la direttiva del Ragioniere Generale dello Stato del 24 aprile 2003 sono state individuate le caratteristiche sostanziali proprie dei fondi di rotazione, essendosi dimostrata insufficiente, ed in alcuni casi sostanzialmente elusiva del dettato normativo, la sola denominazione attribuita dalla norma istitutiva. Alla luce della richiamata direttiva, sono stati emanati sei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri[6], che hanno concluso la prima fase del processo di attuazione del disposto dell'art. 93, comma 8, della legge finanziaria per il 2003, identificando le gestioni con caratteristiche di fondo rotativo, autorizzate pertanto alla gestione fuori bilancio.

La Ragioneria Generale deve ora procedere alla riconduzione in bilancio delle somme esistenti sulle contabilità speciali fuori bilancio non oggetto dei richiamati decreti.

Atteso che a seguito dei differimenti del termine di chiusura le gestioni hanno continuato ad operare, non è ancora conosciuta l'entità delle somme che dovranno riaffluire al bilancio dello Stato.

Il legislatore, mentre ha voluto limitare il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, che nel tempo hanno assunto una ampiezza non giustificata dalle reali necessità dell'Amministrazione dello Stato, ha dimostrato, ad oggi, di privilegiare i fondi di rotazione, costituiti per facilitare l'accesso al credito di categorie di soggetti che svolgono un'attività economica ritenuta meritevole di sostegno. Le disponibilità pubbliche sono utilizzate per l'erogazione di finanziamenti, i cui rimborsi confluiscono al fondo, andando a costituire le risorse per nuove operazioni.

Ne è conseguito, nel tempo, un ampliamento del numero dei fondi rotativi, con l'istituzione, anche di recente, di nuove fattispecie.

L'attività di accertamento delle gestioni fuori bilancio, svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato nel corso del 2003, ha consentito di far emergere alcune gestioni fuori bilancio, ed al loro interno alcuni fondi di rotazione, per i quali gli organismi gestori non avevano mai trasmesso la relazione e la relativa rendicontazione, disattendendo il disposto degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993.

Per la prima volta, si riferisce in merito ai fondi di rotazione gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL SpA per conto del Ministero per i beni e le attività culturali.

La legge finanziaria per il 2003 non solo ha voluto rimuovere il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, ma ha inteso altresì limitare le ipotesi di contributi a fondo perduto, prevedendo l'istituzione di appositi fondi rotativi in ciascun stato di previsione della spesa (art. 72)[7].

L'attuazione della norma richiamata, che risponde alla "ratio" di limitare l'onere sul bilancio dello Stato per contributi alla produzione ed agli investimenti, con una maggiore responsabilizzazione dei soggetti beneficiari, comporterà un ulteriore incremento dei fondi di rotazione.

---

successivamente differito al termine attuale dall'art. 11 del DL 24 dicembre 2003, n. 355.

[6] I decreti hanno riguardato: il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica (DPCM 4 giugno 2003); il Ministero delle politiche agricole e forestali (DPCM 4 giugno 2003); il Ministero dell'economia e delle finanze (DPCM 25 novembre 2003); il Ministero dell'ambiente (DPCM 25 novembre 2003); il Ministero delle attività produttive (DPCM 25 novembre 2003); il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (DPCM 16 gennaio 2004).

[7] Art. 72: "Ad eccezione delle risorse destinate all'attuazione degli interventi dei programmi cofinanziati dall'UE, le somme aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti devono affluire in fondi rotativi; la quota di contributo soggetta a rimborso non può essere inferiore al cinquanta per cento del contributo, il rimborso inizia dal primo quinquennio dalla concessione del contributo; il tasso di interesse è determinato nella misura non inferiore allo 0,59 per cento annuo.

Sono esclusi dalla previsione i contributi in conto interessi e la concessione di incentivi per attività produttive disposti con le procedure del DL 22 ottobre 1992, n. 415, inclusi i patti territoriali, i contratti d'area e i contratti di programma e gli incentivi per la ricerca industriale, di cui al d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297".

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993.

2.1. Fondi di rotazione gestiti dal Mediocredito Centrale SPA.

I rendiconti trasmessi dal Mediocredito Centrale SpA, unitamente alla relazione sulle attività svolte nel triennio in esame, sono rendiconti di cassa.

2.1.1. Fondo di rotazione per la concessione di crediti agevolati ai Paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo

Normativa di riferimento: legge n. 227 del 1977, art. 26; legge n. 49 del 1987, artt. 6 e 7; legge n. 84 del 2001. Amministrazione vigilante: Ministero dell'economia e delle finanze.

A) Crediti di aiuto allo sviluppo - Legge n. 49 del 1987, art. 6.

Il Mediocredito Centrale SpA opera sulla base di una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze (ex Ministero del tesoro), antecedente alla trasformazione dell'ente gestore in società per azioni, stipulata nel 1987 e delle delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)[8], succeduto, ai sensi della legge n. 537 del 1993, al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo. La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale, del quale è membro il Mediocredito Centrale SpA ai sensi della citata legge n. 49 del 1987, gli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia autorizza il Mediocredito Centrale SpA a stipulare la convenzione finanziaria; l'Istituto eroga il finanziamento e cura i rientri[9].

(in milioni di euro)

Anni	Importo finanziamenti
2001	69,31
2002	210,5
2003	179,4

Nell'esercizio in esame sono state autorizzate nove concessioni di credito di aiuto verso l'Albania, la Cina, l'Egitto, la Giordania, l'Honduras ed il Marocco, per un importo di circa 179,4 milioni di euro.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha versato all'Ente gestore circa 40,6 milioni di euro, per le attività di cui all'art. 6 della richiamata legge n. 49 del 1997, relativa alla cooperazione dell'Italia con Stati, Banche Centrali o Enti di Stato di Paesi in via di sviluppo.

Sulle erogazioni disposte nei precedenti esercizi, sono rientrate rate capitale per circa 75,8 milioni di euro.

Alla data del 31 dicembre 2003 la disponibilità del Fondo è pari a circa 1.958,0 milioni di euro, quale totale costituito dalle somme presenti sul c/c presso la Tesoreria centrale dello Stato e su altri c/c, relativi al aziende di credito.

Non risultano pagate 3.637 rate per quote capitali (circa 360,6 milioni di euro) ed interessi (circa 86,1 milioni di euro).

---

[8] La legge n. 537 del 1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE, che stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri.

[9] I progetti ed i programmi di sviluppo sono di regola realizzati da imprese italiane, attraverso l'esecuzione di lavori, la fornitura di impianti, macchinari ed altri beni strumentali, ovvero attraverso la prestazione di servizi. La percentuale di spese in loco ed estere finanziabili è stabilita per ogni singolo intervento di credito di aiuto.

interessi (circa 86,1 milioni di euro).

B) Concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo - Legge n. 49 del 1987, art. 7.

La legge, alla quale è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53 del 1993, prevede la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo[10], con reddito pro capite non superiore a 3250 U.S. $. Il Mediocredito Centrale S.p.A. opera sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero dell'economia nel 1988 ed in conformità delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica, che stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del "Fondo" che annualmente può essere utilizzata. I crediti di aiuto derivano da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

La valutazione delle iniziative, sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, è di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli esteri e del Comitato direzionale. Intervenuto il decreto di autorizzazione del Ministro dell'economia, l'Istituto stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri[11].

Nell'esercizio in esame è stato emanato un decreto di autorizzazione per un importo di 0,25 milioni di euro e sono stati stipulati due contratti di finanziamento, per l'Egitto e la Costa d'Avorio, per un importo di circa 7,5 milioni euro.

Andamento dei finanziamenti

(in milioni di euro)

Anni	Importo finanziamenti
2001	0,77
2002	6,4
2003	0,25

Nel 2003 i rientri per quota capitale sono stati pari a circa 9,7 milioni di euro; le erogazioni per finanziamenti a circa 6,4 milioni di euro; la consistenza del Fondo al 31 dicembre è pari a circa 84,9 milioni di euro. L'esercizio in esame si è chiuso con un avanzo di cassa di circa 1,533 milioni di euro.

C) Finanziamenti dei progetti gestiti dalle regioni, dalle province e dai comuni, per la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei Balcani. Legge n. 84 del 2001[12].

L'art. 7 della anzidetta legge ha istituito, nell'ambito del Fondo rotativo di cui all'art. 6 della legge n. 49 del 1987, un'apposita sezione per l'erogazione di contributi anche in conto interessi, alla quale è assegnato, per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003, l'importo di circa 7,2

[10] In sede OCSE, la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane, che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, non è classificata come aiuto allo sviluppo.

[11] L'importo finanziabile è pari al 70 per cento dei primi 10 miliardi di lire della partecipazione italiana al capitale di rischio dell'impresa mista ed al 50 per cento della partecipazione eccedente, fino ad un importo massimo di 20 miliardi di lire, dietro garanzia bancaria. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento ed è pari al 30per centodel tasso di mercato vigente al momento della stipula del contratto. Il rimborso deve avvenire entro 8 anni, oltre ad un periodo di grazia per capitale ed interesse non superiore a 2 anni a partire dalla stipula del contratto.

[12] Legge 21 marzo 2002, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

milioni di euro[13]. Queste risorse vanno ad integrare le disponibilità complessive del Fondo rotativo, pur afferendo ad interventi di sostegno che si realizzano attraverso la concessione di contributi.

Le disponibilità finali del "Fondo", artt. 6 e 7 della legge n.49 del 1987, al 31 dicembre 2003 ammontano a circa 2,043 miliardi di euro (circa 2,037 miliardi di euro nel 2002), cui devono aggiungersi circa 7,230 milioni di euro di cassa per gli interventi ex art. 7 della citata legge n. 84.

La consistenza del Fondo, artt. 6 e 7, al 31 dicembre 2003 è pari a circa 5.857,7 miliardi di euro.

2.1.2. Fondo rotativo per la concessione di anticipazioni ai Mediocrediti regionali.

Amministrazione vigilante: Ministero dell'economia e delle finanze.

Normativa di riferimento: legge 28 novembre 1980, n. 782, art. 2, lett.a).

Il "Fondo" non è più attivo, le ultime anticipazioni accordate risalgono al 10 novembre 1993 e le anticipazioni sono state erogate fino a tutto il 1994.

I rientri per capitale ed interessi, relativi alle anticipazioni concesse negli anni pregressi, sono destinati alla costituzione del Fondo rotativo da utilizzare per la concessione di anticipazioni da impiegare per l'acquisizione di partecipazioni di minoranze nel capitale di rischio di piccole e medie imprese e per il consolidamento dei debiti a breve, in ragione di 100 miliardi per ciascuno degli anni dal 1993 al 1997, ai sensi della legge n. 237 del 1993; la parte residua affluisce, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 341 del 1995, al Fondo per la concessione di contributi sul pagamento di interessi, di cui alla legge n. 295 del 1973. Una quota di questi rientri, pari a lire 100 miliardi, è stata destinata a copertura di impegni relativi alla legge n. 227 del 1977.

Nel 2003 sono stati versati importi per un totale di circa 5,873 milioni di euro.

2.2. Fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST SpA – Società Italiana per le Imprese all'Estero.

Il bilancio del Ministero delle attività produttive è caratterizzato da una forte incidenza della voce "trasferimenti", destinati in gran parte alla SIMEST SpA che, dal 1° gennaio 2004, gestisce oltre ai tre fondi di rotazione che di seguito si illustrano, anche altri fondi finalizzati al finanziamento di particolari interventi, sui quali la Corte riferirà nella relazione sul corrente anno 2004[14].

---

[13] Le risorse sono tratte dal Fondo per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Balcani, istituito dal comma 1, dell'art. 3 della legge n. 84 del 2001.

[14] 1) Fondo rotativo finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della SIMEST SpA, per favorire la costituzione di imprese miste nello Stato di Serbia e Montenegro, in Albania, in Bosnia ed in Macedonia, destinato a sostenere gli investimenti delle imprese italiane attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio in imprese miste; ammontare del Fondo 40.329.137,98 euro.

2) Fondo Balcani – FINEST, finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della Finest SPA per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio in imprese che operano nei suddetti Paesi informarsi se è un'integrazione del precedente fondo, con allargamento di Paesi e chiedere notizie sulla Finest ; ammontare del Fondo 6.429.900,00 euro.

3) Fondo Balcani – SIMEST SpA, finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della SIMEST SpA per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio in imprese che operano nei suddetti Paesi informarsi se è un'integrazione del precedente fondo, con allargamento di Paesi ; ammontare del Fondo 13.758.913,32 euro.

4) Fondo rotativo finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della SIMEST SpA per favorire la costituzione di imprese nei Paesi del Bacino del Mediterraneo, Irak e nei Paesi dell'Africa a Sud del Sahara, attraverso l'acquisizione da parte della SIMEST SpA, in nome e per conto del Ministero delle attività produttive, di quote di investimento; ammontare del Fondo 64.139.350,40 euro.

2.2.1. Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi dall'Unione Europea ed a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali.

Normativa di riferimento: legge n. 227 del 1977, legge n. 394/1981 art.12 della legge n. 304 del 1990, art. 4, d.lgs. n. 143 del 1998, legge n. 317 del 1991, art. 14. Amministrazioni vigilanti: Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero delle attività produttive.

Nell'ambito delle misure di riordino degli strumenti di sostegno finanziario alle imprese per le attività svolte all'estero, il d.lgs. n. 143 del 1998[15] ha attribuito alla SIMEST SpA la gestione del "Fondo", affidata al Mediocredito Centrale S.p.A. fino al 1998. L'art. 25 del decreto ha previsto, oltre al trasferimento dei fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla SIMEST SpA delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti. La SIMEST SpA è succeduta nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche delle quali era titolare il Mediocredito Centrale SpA.

In data 16 ottobre 1998, è stata stipulata una convenzione tra SIMEST SpA e Ministero delle attività produttive (ex Ministero del commercio con l'estero), che disciplina la gestione degli interventi trasferiti. La gestione del Fondo è affidata ad un Comitato Agevolazioni[16], istituito presso la SIMEST SpA[17], al quale partecipano il Ministero delle attività produttive, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri, un rappresentante designato dalle Regioni ed uno designato dall'ABI.

* Sostegno delle esportazioni italiane[18]

Normativa di riferimento: DL n. 251 del 1981, recante norme per il sostegno delle esportazioni italiane, convertito dalla legge n. 394 del 1981, che ha dettato una nuova disciplina dei finanziamenti a favore di imprese esportatrici di beni e servizi, a fronte di programmi di penetrazione commerciale, volti alla costituzione di insediamenti durevoli in Paesi extra Unione Europea; DM n. 467 del 1999, che ha ridisciplinato i criteri e le modalità per il finanziamento dei programmi.

Il tasso agevolato applicato alle operazioni corrisponde al 40 per cento del tasso export ed i finanziamenti, di durata di sette anni, non possono coprire più dell'85 per cento delle spese previste per il programma. Nell'esercizio in esame, il tasso medio ed il tasso agevolato medio sono stati del 3,53 per cento e dell'1,41 per cento.

Nell'esercizio in esame è stata affrontata in particolare la problematica relativa alle garanzie relative ai finanziamenti, attraverso una disamina del periodo 1996/2002, che ha

---

5) Fondo rotativo finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della SIMEST S.p.A. e della Finest SpA per favorire la costituzione di imprese nella Federazione russa, in Ucraina, in Moldova, in Armenia, in AzerbaiJan e in Georgia, attraverso l'acquisizione da parte della SIMEST SpA, in nome e per conto del Ministero delle attività produttive, di quote di investimento; ammontare del Fondo 70 milioni di euro.

6) Fondo rotativo finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della SIMEST SpA per favorire la costituzione di imprese nella Repubblica popolare cinese, attraverso l'acquisizione da parte della SIMEST SpA, in nome e per conto del Ministero delle attività produttive, di quote di investimento; ammontare del Fondo 40.329.000,00 euro.

[15] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.

[16] Il Comitato, in particolare, stabilisce le condizioni, i criteri e le modalità per la concessione delle agevolazioni; delibera in ordine alle singole operazioni, sulla base delle risultanze istruttorie e del Parere tecnico espressi dalla SIMEST e delle informazioni fornite dal Ministero delle attività produttive; approva il progetto di piano previsionale sui fabbisogni finanziari per l'anno successivo; approva annualmente la situazione delle disponibilità, degli impegni e delle insolvenze e la relativa rendicontazione; delibera in ordine all'ammontare delle commissioni dovute alla SIMEST SpA.

[17] L'istruttoria delle domande e la gestione dei finanziamenti sono attribuite alla SIMEST SpA, mentre il Ministero delle attività produttive svolge un'attività di controllo, finalizzata anche alla valutazione della coerenza promozionale e commerciale dei programmi. Le iniziative comprendono studi di mercato, spese di dimostrazione e pubblicità, creazione di rappresentanze permanenti, aperture di uffici e reti di vendita.

[18] Per un esame complessivo degli strumenti finalizzati all'internazionalizzazione e alla cooperazione si rinvia al capitolo sul Ministero delle attività produttive in questa Relazione, Volume II.

evidenziato, a fianco di uno sviluppo dell'attività agevolativa una crescita delle risoluzioni contrattuali, con conseguente escussione delle garanzie sottostanti. Il fenomeno ha riguardato in particolare le fideiussioni assicurative, con la conseguenza che le compagnie di assicurazione a seguito delle numerose escussioni hanno assunto un atteggiamento più rigido, riducendo le concessioni di nuove garanzie. Il Comitato Agevolazioni, valutando positivamente l'intervento delle compagnie assicurative, ha introdotto modifiche ai criteri di approvazione delle iniziative tali da rendere più selettivo l'accesso ai finanziamenti, con un miglioramento dei livelli di affidabilità economico-finanziaria delle imprese beneficiarie.

Tabella relativa ai finanziamenti concessi negli anni 1998/2003

(in milioni di euro)

Anni	Programmi accolti	Importo finanziamenti concessi
2001	156	175,2
2002	186	212,9
2003	188	210,5

Nel 2003 è stato sostanzialmente confermato dal punto di vista quantitativo il numero delle operazioni accolte, con una lieve flessione in termini di valore. La flessione è maggiore se si confronta l'importo delle domande presentate nel 2002, pari a 337,4 milioni di euro, con quello relativo all'esercizio in esame, di 293,4 milioni di euro. Questo dato, a parere della Società che gestisce il Fondo, sarebbe da ricondurre ad una più efficace attività istruttoria, che ha indotto le imprese a presentare progetti più realizzabili.

Le revoche sono state 28, da ricondurre soprattutto alla mancata presentazione da parte delle imprese delle previste garanzie fideiussorie ed alle rinunce, per cause aziendali (cambiamenti di strategie di marcketing) e per difficoltà connesse alla realizzazione dei programmi nei Paesi interessati.

Nel 2003 le imprese italiane hanno indirizzato i loro programmi soprattutto nell'Europa Centro-Orientale e C.S.I. rispetto al Nord America, che nel precedente esercizio era stata la regione destinataria del maggior numero di interventi[19]. Su tale evoluzione hanno influito, oltre che una costante crescita dell'attività economica nei Paesi dell'Europa Centro-Orientale, anche le aspettative per l'ingresso nell'UE di dieci Paesi di quest'area.

La Lombardia, l'Emilia Romagna ed il Veneto si confermano le prime tre Regioni le cui imprese beneficiano dei finanziamenti, come già osservato nel precedente triennio, anche se è accresciuto il numero di operazione accolte in Piemonte, passato da 12 a 22; inoltre, si è sensibilmente ridotto il divario tra Nord Italia e Centro-Sud[20].

Nella ripartizione per settori produttivi, sono prevalenti le imprese che operano nel settore del commercio all'ingrosso (16,5 per cento del totale accolto - 13 per cento nel 2002), seguito dal settore della meccanica strumentale (15,4 per cento del totale accolto - 24 per cento nel 2002). E' cresciuto il numero delle operazioni nel settore tessile (passato dal 6,5 per cento al 9 per cento), affiancato da un calo per il cuoio (dal 7 per cento al 3,2 per cento).

Per quanto concerne le dimensioni delle imprese, che realizzano programmi di penetrazione commerciale attraverso i finanziamento in esame, si conferma la netta prevalenza di PMI (80,3 per cento).

---

[19] Il Nord America è passato, per numero di domande di finanziamento accolte dal 39 per cento del 2002 al 35 per cento, a fronte di un incremento per lo stesso periodo dell'Europa Centro Orientale e C.S.I. dal 29 per cento al 37 per cento.

[20] Il Nord ha registrato il 68,1 per cento (contro il 78,5 per cento del 2002), il Centro il 26,6 per cento (contro il 17,7 per cento), il Sud il 5,3 per cento (contro il 3,8 per cento). Tra le Regioni del Centro, la Toscana è stata la più attiva.

Congiuntamente con il Ministero delle attività produttive, sono stati effettuati controlli nelle aree geografiche di maggior concentrazione dei programmi autorizzati negli anni 2001/2002, volte a verificare il loro stato di avanzamento. Un certo livello di criticità è stato osservato per i programmi realizzati presso la Repubblica Ceca[21].

* Finanziamenti agevolati alle imprese che partecipano a gare internazionali indette da Paesi extracomunitari per la realizzazione di lavori e costruzioni, per la realizzazione di impianti, studi e progettazioni, per la prestazione di servizi e forniture che richiedono particolari studi e progettazioni

Amministrazioni vigilanti: Ministero dell'economia e Ministero delle attività produttive.

Normativa di riferimento: legge n. 304 del 1990, art. 3; decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 febbraio 1992; circolare 19 dicembre 1992 del Ministro delle attività produttive.

I finanziamenti gravano, nel limite di circa 25,8 milioni di euro, sul «Fondo» costituito dalla legge n. 394 del 1981 per il finanziamento di programmi di penetrazione commerciale. Il medesimo Comitato, responsabile della gestione dei finanziamenti previsti dalla citata legge n. 394 del 1981, delibera in merito alla concessione ed alla gestione delle agevolazioni in parola, mentre il Mediocredito Centrale SpA gestisce le operazioni di concessione. Alle operazioni, con durata di quattro anni, si applica il tasso agevolato pari al 40 per cento del tasso di riferimento export.

Il Comitato, che nel 2002, si era già pronunciato sulla definizione di "gara internazionale", escludendo le gare indette in Paesi dell'UE, nell'esercizio in esame si è pronunciato nuovamente nel senso di escludere dal concetto di gara internazionale le gare indette da organismi o agenzie che, per finalità di azione, modalità di istituzione e costituzione degli organi, sono di fatto un organismo comunitario, in quanto da considerarsi diretta promanazione di una istituzione della UE

Tabella relativa ai finanziamenti deliberati negli anni 1998/2003

(in milioni di euro)

Anni	Finanziamenti deliberati	Importo complessivo finanziamenti
2001	19	2,69
2002	19	3,00
2003	17	2,6

La principale causa di revoche è rappresentata dalla rinuncia al finanziamento per difficoltà di accedere alle necessarie garanzie.

Il maggior numero di gare con ricorso al finanziamento agevolato si è svolto nell'area del Mediterraneo e nel Medio Oriente, seguita dall'Europa Centro-Orientale e CSI, dall'America Latina e Caraibi, mentre, a differenza del 2002, non sono presenti l'Africa Subsahariana e l'Asia.

* Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera; per le spese relative a programmi di

[21] In particolare, sono state effettuate nove visite negli USA, di cui una ha dato esito incerto, con proposta di verifica conclusiva in sede di consolidamento; dieci visite nella Repubblica Ceca ed in Russia, con il 50 per cento di esiti positivi ed il 40 per cento di esiti incerti, con proposta di approfondimenti. Un solo programma (pari al 10 per cento dei casi) ha dato risultato negativo, con proposta di revoca del finanziamento concesso.

assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento export) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato.

La disciplina è operativa dal 10 giugno 2000. Il 2002 è, pertanto, il secondo esercizio con un bilancio completo e che consente un raffronto significativo con il precedente. A livello comunitario non si riscontrano analoghi interventi.

Nell'esercizio in esame sono stati presentati 126 (97 nel 2002) studi di fattibilità collegati ad investimenti/esportazioni italiani all'estero, una domanda per studi collegati all'aggiudicazione di commesse e 30 domande per programmi di assistenza tecnica, per un totale di 157 nuove richieste di intervento, per un ammontare di 38,9 milioni di euro (34,5 milioni di euro nel 2002). Di queste ne sono state accolte 99, pari a circa 21,3 milioni di euro (79 nel 2002, per circa 20,3 milioni di euro).

Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità (SF) e programmi di assistenza tecnica (AT)

(in milioni di euro)

Anni	Operazioni accolte		Importo finanziamenti agevolati	
	SF	AT	SF	AT
2001	50	14	10,1	4,5
2002	52	27	11,0	9,3
2003	79	20	15,3	6,0

Con riguardo all'aree geografiche, anche per il 2003 è stata privilegiata l'Europa Centro-Orientale e C.S.I., ed in questo ambito la Romania è stato il Paese più interessato, con sedici operazioni accolte, concernente gli studi di fattibilità.

La ripartizione per Regioni delle imprese sottolinea la prevalenza delle Regioni del Nord; in particolare: Lombardia, Emilia Romagna e Veneto. Complessivamente le Regioni del Nord assorbono il 77 per cento dei finanziamenti. Per questi finanziamenti, i settori industriali maggiormente interessati sono il commercio all'ingrosso ed i servizi.

Tavola riassuntiva del "Fondo"

(in euro)

	1999/2003	2002	2003
Disponibilità iniziali	307.427.595	483.655.674	510.307.382
Assegnazioni al Fondo[22] (a)	621.412.512	136.720.815	115.471.145
Proventi del Fondo[23] (b)	42.150.534	8.439.292	7.469.365
Totale entrate (a+b)	663.563.046	145.160.107	122.940.510
Totale disponibilità iniziali+entrate nel periodo	970.990.641	628.815.781	633.247.891

[22] Le disponibilità iniziali comprendono: le assegnazioni di legge, l'incasso di rate per quote capitale, i recuperi di spese legali precedenti, gli accrediti in corso di definizione.

[23] Incassi di rate per quote interessi, interessi dei c/ bancari e postali accreditati, proventi diversi.

(in euro)

	1999/2003	2002	2003
Impieghi del Fondo[24] (a)	424.425.784	116.835.680	89.870.029
Spese del Fondo[25] (b)	10.536.112	1.672.719	7.349.118
Totale uscite (c=a+b)	434.961.897	118.508.399	97.219.148
Disponibilità finali (d)	510.307.382	510.307.382	536.028.744
Totale uscite+disponibilità finali (c+d)	945.269.279	628.815.781	633.247.891

Le perdite da procedure di contenzioso, per l'annullamento di crediti per rate in linea capitale, nel 2003, sono state pari a circa 949.633 di euro.

2.2.2. Fondo per il sostegno degli investimenti nella ex Repubblica Federale di Iugoslavia, in Albania, nella Bosnia e in Macedonia.

Normativa di riferimento: legge n. 273 del 2002, art. 14, decreto di costituzione 4 aprile 2003 n. 392. Consistenza iniziale del Fondo 10.329.137,98 euro, al 31 dicembre 2002, euro 10.735.796,54.

Il "Fondo" non ha operato nel 2003. La differenza tra consistenza iniziale e al 31 dicembre 2003 è da ricondurre ad un rifinanziamento.

2.2.3 Fondo per il finanziamento di operazioni di venture capital nel Paesi del Mediterraneo da parte di imprese, con priorità per le Piccole Medie Imprese (PMI), ubicate nelle aree depresse del territorio nazionale e in particolare nel Mezzogiorno.

Normativa di riferimento: legge n. 273 del 2002, art. 14, decreto di costituzione 4 aprile 2003 n. 393. Consistenza iniziale del Fondo 34.139.350,40 euro. Il Fondo non ha ancora operato.

2.3 Fondo di rotazione gestito da SviluppoItalia SpA

Finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno.

Fondo di rotazione istituito dalla legge n. 64 del 1986, art. 6; DPR n. 58/1987 art. 9; d.lgs. n. 96/1993, art. 11. Amministrazione vigilante: Ministero dell'economia e delle finanze[26].

Il Fondo è destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate da Sviluppo Italia, per investimenti ed azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e

[24] Finanziamenti accreditati alle imprese, trasferimento dal Fondo ex legge n. 295 del 1973, anticipi di spese legali da recuperare, creditori diversi.

[25] Comprendono: le commissioni al gestore SIMEST, la commissione per le garanzie G.I.S., le spese, le imposte e le tasse dei c/c bancari, le spese di funzionamento del Comitato ed i compensi ai membri del Comitato.

[26] Presso l'INSUD S.p.A. - Società finanziaria nuove iniziative per il Sud - quale ente di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno, la normativa richiamata aveva istituito un Fondo di rotazione con una dotazione di 65 mld di lire per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno, demandando ad apposita convenzione tra l'ex Agensud e la stessa società l'individuazione dei criteri di impiego e delle modalità operative del fondo medesimo. Detta convenzione venne stipulata il 28 maggio 1991. Successivamente, cessati gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e soppressa l'ex AGENSUD, la legge n. 488/1992 (art. 3) di conversione del DL n. 415/1992 ed il d.lgs. n. 96/1993 (artt. 11 e 15), hanno conferito al Ministero dell'economia e delle finanze (ex Ministero del tesoro) le partecipazioni finanziarie dell'ex AGENSUD negli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno, fra cui l'INSUD, trasferendo allo stesso Ministero le competenze nelle materie di tali enti. Con d.lgs. n.1/1999[26], modificato con d.lgs. n. 3/2000 e con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1999 e 9 giugno 1999, sono state disciplinate le modalità operative e temporali per la costituzione della società Sviluppo Italia S.p.A. e per il riordino degli enti e delle società di promozione, fra cui la INSUD S.p.A. In applicazione dell'art. 3, comma 2, del richiamato d.lgs. n. 1/1999, dal 1 luglio 1999 Investire Italia S.p.A., controllata da Sviluppo Italia S.p.A., è subentrata nelle funzioni di INSUD, anche per quanto attiene la gestione del Fondo di rotazione. Dal 1° giugno 2000, INSUD, Investire Italia e Sviluppo Italia sono unico soggetto.

termale. Sono previsti un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto ed una durata massima del finanziamento di quindici anni.

Nel decorso biennio, è stata ridisegnata la missione strategica della Società nel settore turistico e sono state individuate nuove aree prioritarie di sostegno, secondo sistemi integrati di sviluppo (Poli turistici integrati). In tale contesto e nell'ambito di un complessivo riassetto delle partecipazioni societarie e dell'avvio della operatività di una nuova linea di intervento a favore dello sviluppo del turismo nautico, Sviluppo Italia SpA ha affidato la realizzazione di una rete di porti turistici in Italia alla propria controllata Italia Navigando SpA, conferendole uno specifico mandato con rappresentanza per la gestione del "Fondo", con la facoltà di erogare provvidenze anche a favore delle partecipate a quest'ultima.

La tabella che segue illustra l'operatività complessiva del Fondo, che è stato finanziato con circa 36,2 milioni di euro. Dalla stessa si evince che nell'esercizio in esame non sono stati stipulati nuovi contratti di finanziamento, né sono state effettuate erogazioni.

(in milioni di euro)

Anni	Disponibilità al 1.01[27]	Rientri[28]	Erogazioni	Commissioni	Disponibilità al 31.12
2001	5.792	18.907*	=	- 338	18.569
2002	18.569	21.956	240	- 296	21.420
2003	21.420	3.721	=	- 248	24.893

* 10.845 milioni di euro per incasso fondi su c/c di Tesoreria.

Complessivamente, sono state stipulate con le società controllate 18 contratti di finanziamento per circa 27,7 milioni di euro, con erogazioni per circa 24,9 milioni di euro, erogazioni per circa 25,2 milioni di euro, importi ancora da erogare per circa 2,5 milioni di euro ed un credito capitale al 31 dicembre 2002 pari a circa 19,1 milioni di euro. Tenuto conto della movimentazione del "Fondo" dalla sua istituzione, la consistenza al 31 dicembre 2003 ammonta a circa 41,4 milioni di euro.

2.4 Fondo di rotazione gestito dalla CENTROBANCA.

I programmi finanziati dal «Fondo» sono finalizzati allo sviluppo della produttività attraverso la concessione di mutui a favore delle piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole e artigiane, nonché di società cooperative.

Amministrazione vigilante: Ministero dell'economia e delle finanze

Normativa di riferimento: legge n. 626 del 1954[29].

Completata l'istruttoria, l'Istituto gestore riceve dal Ministero dell'economia e delle finanze le assegnazioni richieste e trasferisce le somme dal «Fondo» acceso presso la Tesoreria Centrale in conto corrente infruttifero ad un c/c dell'Istituto medesimo. Quest'ultimo, in base alla convenzione stipulata con il Ministero dell'economia, deve erogare entro 30 giorni e, comunque, dal quarto giorno successivo alla data dell'assegnazione, è tenuto al pagamento degli interessi in base al tasso ufficiale di sconto.

Complessivamente, al 31 dicembre 2002, alla Centrobanca erano state concesse assegnazioni per circa 29,5 milioni di euro, alle quali devono essere sommate le assegnazione del 2003, pari a circa 541 mila euro, per un totale di circa 30 milioni di euro. Nell'esercizio di riferimento non sono state effettuate erogazioni; il totale dei prelievi è rimasto pertanto invariato, circa 26,6 milioni di euro. La consistenza del Fondo, sui c/c delle regioni e del Ministero dell'economie e delle finanze, data dalla differenza tra assegnazioni e prelievi, al 31

[27] Le disponibilità sono allocate su c/c Banco di Napoli e su c/ di Tesoreria.

[28] Rientri per incassi rate c/interessi, c/capitali, interessi di mora, interessi di c/c.

[29] Legge 31 luglio 1954, n. 626.

dicembre 2003, è di circa 3,3 milioni di euro.

2.5. Fondo di rotazione gestito dalla COOPERCREDITO gruppo BNL SpA.

Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione «Foncooper».

Amministrazioni vigilanti: Ministero delle attività produttive, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Normativa di riferimento: legge n. 49 del 1985[30], art. 1.

Il "Fondo" è stato istituito dalla richiamata legge n. 49 del 1985 presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca nazionale del lavoro per il finanziamento delle cooperative, ispirate ai principi di mutualità, iscritte nei registri delle prefetture e nello schedario generale della cooperazione e vigilate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La dotazione iniziale di circa 46,4 milioni di euro è stata incrementata dalle disponibilità giacenti presso l'ex F.R.I. (circa 36,2 milioni di euro), da successive leggi di rifinanziamento, dagli interessi maturati sulle giacenze (circa 33,6 milioni di euro) e dai rientri da finanziamenti, limitatamente alla quota interessi (circa 46,3 milioni di euro), per un totale di circa 276,00 milioni di euro. Tenuto conto delle uscite per compensi complessivi della Coopercredito SpA (circa 22,3 milioni di euro, di cui circa 1,7 milioni di euro relativamente all'anno 2003), della quota di prelievo sui rientri per il Fondo di dotazione della Coopercredito, delle quote versate e da versare alle regione a seguito del d.lgs. n. 112 del 1998[31] sui rientri sino al 30 giugno 2003 e dal 1° luglio al 31 dicembre (complessivamente pari a circa 87,20[32] milioni di euro), nonché delle perdite di quota capitale su sofferenze, la consistenza al 31 dicembre 2003 è di circa 115,1 milioni di euro. A tale somma devono essere aggiunti i rientri da finanziamenti relativamente alla quota capitale (circa 24,1 milioni di euro). Il totale, pari circa 392,3 milioni di euro, accerta la disponibilità rotativa del "Fondo" dall'inizio della sua operatività fino al 31 dicembre 2003.

Il "Fondo" finanzia progetti relativi all'aumento della produttività e/o dell'occupazione della manodopera attraverso l'incremento e/o l'ammodernamento dei mezzi di produzione, dei servizi tecnici, commerciali ed amministrativi dell'impresa; alla valorizzazione dei prodotti; alla razionalizzazione del settore distributivo; alla sostituzione di altre passività finanziarie contratte per la realizzazione dei progetti in parola; alla ristrutturazione e riconversione degli impianti.

Dall'inizio della operatività del Fondo (1987) sono stati deliberati 814 finanziamenti, per circa 363,2 milioni di euro. Se si considerano anche i finanziamenti in istruttoria ed il rifinanziamento riservato alle cooperative sociali dalla legge n. 236 del 1993, l'utilizzo complessivo del "Fondo" raggiunge circa 378,00 milioni di euro, con un margine di disponibilità di circa 14,2 milioni di euro.

Dal 1° gennaio 1985 al 31 dicembre 2003, nel settore dell'industria le richieste di programmi di investimento hanno raggiunto circa i 435,4 milioni di euro, i 170,4 milioni di euro nel commercio e servizi, e i 79,4 milioni di euro nell'agricoltura[33], per un totale di circa 685,2 milioni di euro, con una netta prevalenza della Regione Emilia-Romagna (circa 369,7 milioni di euro). Il deliberato complessivo ha raggiunto circa i 360,5 milioni di euro, di cui 233,5 nel settore dell'industria, 87,3 nel commercio, trasporti e servizi, e 42,6 nell'agricoltura.

L'esposizione complessiva del "Fondo" raggiunge circa i 26,0 milioni di euro, ed i recuperi su pratiche ancora non definite i 9,5 milioni di euro.

---

[30] Legge 27 febbraio 1985, n. 49 – Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione.

[31] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

[32] L'importo si riferisce a tutte le regioni per le quali si è reso effettivo il trasferimento previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998, ad eccezione delle quote spettanti alla Valle d'Aosta ed alla Sicilia, che ancora non hanno attuato il decentramento predetto.

[33] Sono escluse le attività di lavorazione e trasformazione prodotti inserite nel settore industria.

2.6. Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti[34].

2.6.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali.

Normativa di riferimento: legge n. 549 del 1995, art. 1, comma 54 e ss.; DL n. 67 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 1997.

Il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle amministrazioni e degli enti pubblici.

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e le Comunità montane) i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli enti locali, le società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le aziende speciali di detti enti. E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non può essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anno, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998 sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e a quelle dovute in caso di revoca.

Nel corso dell'anno 2003, sono state presentate richieste per un importo complessivo di circa 71,9 milioni di euro, di cui 48,8 milioni di euro per le aree depresse. L'importo complessivo delle erogazioni è stato pari a circa 18,8 milioni di euro, dei quali 12,7 milioni di euro per le aree depresse.

La legge finanziaria 2003[35], all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non ha corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia per quanto attiene all'attività regolamentare sia per quella operativa. La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- Quota A - 120 milioni di euro (30 per cento della dotazione complessiva) per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo per quelli edificati in zone a rischio sismico (tale riserva rimarrà operativa per un biennio);
- Quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per le aree depresse del territorio nazionale e per l'attuazione di progetti comunitari, da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea, localizzati in tale aree[36];
- Quota C - fino a 28 milioni di euro (10 per cento della quota residua) per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge n. 443 del 2001[37], non localizzate nelle predette aree depresse;

---

[34] La Corte dei conti, sez. centrale del controllo deliberazione n. 25/2002/G del 9 luglio 2002, ha esaminato l'attività della Cassa Depositi e Prestiti.

[35] Legge 27 dicembre 2002, n.289.

[36] Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

[37] Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge Obiettivo).

- Quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate[38].

La tabella che segue illustra l'operatività del "Fondo" per aree geografiche:

Area geografica		Quota A	Quota B	Quota C	Quota D	Totale
Nord	Imp. Richiesto	142.451,90	1.656.788,50		3.908.366,66	5.707.607,06
	Imp. Concesso		732.498,68		2.674.742,30	3.407.240,98
	Imp. Erogato		90.023,63		23.208,90	113.232,53
Centro	Imp. Richiesto	310.500,00	3.830.003,70		9.908.961,29	14.049.464,95
	Imp. Concesso		3.382.092,80		7.293.111,87	10.675.204,69
	Imp. Erogato		28.122,40		619.391,12	647.513,52
Sud e Isole	Imp. Richiesto	491.113,01	20.696.066,00		353.670,72	21.540.849,45
	Imp. Concesso		12.168.822,00		50.322,21	12.219.144,20
	Imp. Erogato		894.473,80			894.473,80
Totale importo richiesto		944.064,91	26.182.858,00		14.170.998,87	41.297.921,48
Totale importo concesso			16.283.413,00		642.600,02	26.301.589,87
Totale importo erogato			1.012.619,80		642.600,02	1.655.219,85

La mancanza del piano straordinario di cui al richiamato comma 21, dell'art. 80 della legge finanziaria per il 2003, ha determinato l'assenza di concessione sulla quota A. Per la quota C non sono state presentate richieste.

Fanno maggiormente ricorso al "Fondo" gli enti del Sud e delle Isole, mentre l'andamento è decrescente precedendo da sud a nord.

2.6.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni.

Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5. Con la legge in parola, presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti, era stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare.

Il 1996 è stato il primo anno di applicazione della norma, il cui decreto di attuazione era stato emanato alla fine del 1995.

Il Comitato per l'edilizia residenziale assegnava i fondi su base regionale, mentre l'ammontare dei mutui e l'individuazione dei comuni destinatari è effettuata dalle regioni. La Cassa Depositi e Prestiti ha la funzione di «sportello erogatore» senza alcuna discrezionalità nella concessione dei finanziamenti.

A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999[39], che ha soppresso la Sezione Autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di

[38] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

[39] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

attuazione degli interventi, relative alla gestione dell'edilizia residenziale, sono state trasferite alle Regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Di conseguenza, la Cassa Depositi e Prestiti SpA gestisce il "Fondo" in esame per conto delle Regioni, erogando, secondo gli stati di avanzamento, i mutui concessi ai Comuni, riscuotendo le rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui cc/cc intestati alle Regioni, rilevando le disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole Regioni, rilevando e ripartendo, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE, le risorse ancora non ripartite, trasferendole alle Regioni.

La tabella che segue illustra le operazioni di trasferimento alle Regioni negli anni 2002/2003, delle rate versate dai Comuni.

2002			2003				
Rate versate dai Comuni nel 2001			Rate versate dai Comuni nel 2001			Risorse non utilizzate	Totale
L.94/81,art.3 L.118/85	L.179/92 art.5	Totale rate	L.94/81,art.3 L.118/85	L.179/92 art.5	Totale rate		
5.247.102,58	20.688.449,09	25.935.551,65	8.123.276,58	32.694.658,82	40.817.935,40	36.333.847,76	77.161.783,16

2.6.3 Fondo speciale di rotazione destinato all'acquisto di titoli mobiliari emessi da istituti di credito a medio termine per il finanziamento agevolato di investimenti per impianti industriali, per costruzioni di immobili con destinazione abitativa non inferiore al 70 per cento e per l'ammodernamento delle imprese esercenti il commercio.

Normativa di riferimento: legge n. 526 del 1982, art. 52.

Il «Fondo», che usufruiva di una contabilità separata, ha perso la natura di fondo rotativo, e l'attività della Cassa è limitata alla riscossione delle cedole relative alle obbligazioni emesse dagli istituti di credito ed alla riscossione del capitale rimborsato. La Cassa restituisce al Ministero dell'economia e delle finanze le disponibilità finanziarie risultanti sul conto di tesoreria, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, al netto delle competenze spettanti alla stessa Cassa, quale contributo per le spese di amministrazione.

2.6.4. Fondi gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL SpA.

La Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. gestisce, per conto del Ministero per i beni e le attività culturali, alcune tipologie di interventi nel settore dello spettacolo

Il legislatore è intervenuto ridisciplinando la materia con un decreto legislativo di riforma (d.lgs. n. 28 del 2004[40]) e, di recente, con il DL n. 72 del 2004[41] che, tra l'altro ha abrogato la legge n. 135 del 1997[42] ed ha trasferito le risorse disponibili sul Fondo speciale (ex art. 4 del DL n. 67 del 1997, modificato dalla legge n. 135 del 1997), destinato ai progetti di restauro, ristrutturazione ed adeguamento funzionale di immobili destinati stabilmente ad attività teatrali, al Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, istituito dall'art. 12 del richiamato decreto legislativo.

Il presente paragrafo riferisce, pertanto, sulle gestioni in essere fino al 5 febbraio c.a., data nella quale, ai sensi dell'art. 12 del decreto, sono stati soppressi i Fondi istituiti ai sensi delle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994[43].

---

[40] D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 recante "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografica a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

[41] DL 22 marzo 2004, n. 72, convertito in legge 21 maggio 2004, n. 128.

[42] Legge 23 maggio 1997, n. 135, che ha convertito, con modificazioni il DL 25 marzo 1997, n. 67.

[43] Queste leggi non esauriscono le disposizioni che hanno disciplinato nel tempo le procedure di gestione dei Fondi. Si indicano di seguito la legge n. 26 luglio 1949, n. 448 "Costituzione di un fondo speciale per il credito cinematografico e disciplina della circolazione dei film esteri parlati in lingua italiana", la legge 31 luglio 1956, n.

L'omessa trasmissione alla Corte dei rendiconti afferenti gli esercizi precedenti a quello in esame, unitamente alla complessità della normativa di settore, non ha reso agevole la ricostruzione degli andamenti delle gestioni; è stata necessaria una complessa attività istruttoria, alla quale ha collaborato la Sezione di Credito Cinematografico, a seguito della quale si sono evidenziate alcune criticità del sistema, determinate in parte dall'eccessivo numero di disposizioni intervenute nel tempo in assenza di un coerente quadro di riferimento, dalla complessità delle procedure di assegnazione dei benefici e, non ultimo, da una non adeguata attività di monitoraggio da parte dell'Amministrazione interessata. Il Ministero sembra essersi attenuto più ad un controllo contabile/ragionieristico dei dati trimestrali comunicati dall'Istituto di credito, che non ad una valutazione complessiva della valenza delle leggi di sostegno del settore in relazione agli obiettivi ed ai risultati raggiunti.

In particolare, si è osservato che alcune gestioni, per la tipologia degli interventi agevolativi, hanno integrato delle ipotesi di fondi rotativi, che, nella realtà operativa, si sono trasformati nella concessione di contributi a fondo perduto, tenuto conto dell'esiguo numero di rimborsi intervenuti.

Dall'esame dei dati contabili trasmessi dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale si evince che solo una esigua quota dei finanziamenti concessi è "rientrata" al Fondo. Infatti, per gli interventi per i quali è previsto, si osserva il costante intervento del Fondo di garanzia[44], atteso che gli incassi dei film finanziati non hanno quasi mai consentito il ristoro della quota a carico dello Stato. Ai sensi del comma 2, dell'art. 16 della n. 153 del 1994, le dotazioni del Fondo di garanzia sono costituite dagli accantonamenti che devono essere effettuati al momento dell'erogazione dei mutui. Alla fine di ciascun esercizio, gli importi del Fondo di garanzia non utilizzati avrebbero dovuto incrementare la quota del Fondo di intervento, incremento non intervenuto per il costante ricorso alla garanzia dello Stato.

Per la quota a carico del beneficiario, nei casi, peraltro più numerosi nei quali il destinatario non ha adempiuto all'obbligo della restituzione, il fondo rotativo interessato ha subito una perdita rimasta scoperta. Né è stata risolutiva, per la copertura di tali esposizioni, la previsione normativa che disponeva il subentro dell'Amministrazione, e per essa della Sezione di credito, nei diritti di utilizzazione dei film finanziati. Non risulta, infatti, che l'esercizio di tali diritti abbia comportato un recupero dei crediti.

Nell'apprezzare la volontà del legislatore di razionalizzare la materia e di ricostruire un quadro coerente di riferimento normativo (sulla nuova disciplina e sulla gestione del Fondo istituito dall'art. 12 del decreto legislativo n. 28 del 2004 la Corte riferirà nelle prossime relazioni), si ritiene opportuno, sulla base delle risultanze delle precedenti gestioni, richiamare l'attenzione delle Amministrazioni interessate, che dovranno dare attuazione al decreto

---

897 recante "Modificazioni ed aggiunte alle disposizioni sulla cinematografia", la legge 21 giugno 1975, n. 287 "Modifiche alla legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente provvedimenti a favore della cinematografia", la legge 20 gennaio 1978, n. 25 "Incremento dei fondi per il credito cinematografico", la legge 23 luglio 1980, n. 376, "Interventi a favore del credito cinematografico", la legge 23 luglio 1980, n. 378 "Interventi creditizi a favore dell'esercizio cinematografico", la legge 23 luglio 1980, n. 379 "Integrazione delle disposizioni dell'art. 28 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente finanziamenti a film ispirati a finalità artistiche e culturali", la legge 10 maggio 1983, n. 182 "Interventi straordinari nel settore dello spettacolo", la legge 30 aprile 1985, n. 163 "Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo", d.lgs. 21 dicembre 1998, n. 492, recante disposizioni correttive ed integrative di diversi precedenti decreti legislativi. Inoltre, numerose sono state le norme regolamentari della materia.

[44] Legge 1 marzo 1994, n. 153, art. 16: "Presso la società concessionaria ovvero gli enti creditizi, è istituito un fondo denominato "Fondo di garanzia", che ha lo scopo di garantire gli investimenti promossi dalle imprese cinematografiche nazionali nella produzione nella distribuzione e nell'esportazione di film di lungometraggio dichiarati di interesse culturale nazionale e di quelli di cui all'art. 28 della medesima legge". Se non ci sono rientri, collegati ai proventi del film, interviene il Fondo di garanzia.

legislativo con l'emissione di diversi decreti ministeriali[45], sulla esigenza di garantire, tra l'altro, un costante e puntuale monitoraggio della gestione e del suo andamento, valutandone l'idoneità a raggiungere gli obiettivi prefissati dal legislatore.

Tra i decreti anzidetti, di natura regolamentare anche se tali non sono definiti dalla norma delegata, particolare interesse riveste il citato decreto di cui al comma 5 dell'art 12, che dovrà dettare la disciplina del Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, al quale devono affluire le risorse disponibili alla data del 5 febbraio c.a. sui singoli Fondi in essere fino a tale data.

Si sottolinea la necessità che la disciplina regolamentare in corso di elaborazione risolva, pur con i limiti di norma di rango inferiore, alcuni dubbi interpretativi sulla nuova disciplina, in particolare per quanto attiene la collocazione della gestione del Fondo, chiarendo se trattasi di gestione diretta da parte del Ministero ovvero di gestione fuori bilancio[46]. Inoltre, nel rispetto della normativa vigente in materia, devono essere dettate chiare norme per la rendicontazione cui è tenuto il soggetto responsabile della gestione.

La mera presa visione dei rendiconti trimestrali inviati dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale, anche attraverso il collegamento in via telematica con la stessa, non è certamente sufficiente ad assicurare il controllo della spesa, se si limita alla verifica delle risultanze contabili tra entrate e spese, senza alcun approfondimento delle cause delle criticità. Proprio l'evidenziazione delle voci relative ai mancati rientri ed al ricorso generalizzato, ancorché previsto dalla legge, al Fondo di garanzia, avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione ad interventi, quanto meno di approfondimento, delle ragioni alla base delle mancate restituzione delle quote di finanziamento.

Si sottolinea altresì che, il permanere anche nella nuova normativa di un Fondo con caratteristiche miste, finanziamenti e concessione di contributi, non giova, come già espresso dalla Corte nelle precedenti relazioni, alla chiarezza ed alla trasparenza della gestione, e si pone in contrasto con l'art. 93, comma 8, della legge finanziaria 2003, che ha imposto un accertamento, all'interno delle gestioni fuori bilancio, dei fondi rotativi, consentendo solo a queste fattispecie di essere mantenute al di fuori del bilancio dello Stato.

Premesse queste considerazioni di carattere generale, di seguito si riassumono i principali dati contabili dei rendiconti in esame, alla data del 31 dicembre 2003.

1) Il Fondo di intervento (Tabella A), di cui all'art. 2 della legge n. 819 del 1971 a favore della produzione[47], prevede diversi interventi, per i film dichiarati di "interesse culturale nazionale", per i film di "produzione nazionale" ed a favore delle "industrie tecniche nazionali". Il Fondo di garanzia assiste solo i finanziamenti destinati alla produzione, distribuzione ed esportazione di

---

[45] Il comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2004, demanda ad un decreto di concerto Ministro per i beni e le attività culturali e Ministro dell'economia e delle finanze, la disciplina delle modalità tecniche di gestione del Fondo di cui al comma 1 e di erogazione dei finanziamenti e dei contributi, nonché delle modalità tecniche di monitoraggio. Anche i successivi articoli 13, 14, 15 e 16 rinviano al decreto di cui al comma 5 dell'art. 12 l'individuazione di alcune modalità tecniche.

[46] Il comma 7, dell'art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2004 recita: "Il Ministero gestisce il Fondo di cui 1 avvalendosi di appositi organismi e mediante la stipula di convenzioni con uno o più istituti di credito, selezionati, ai sensi delle disposizioni vigenti, in base ai criteri delle più vantaggiose condizioni di gestione offerte e della adeguatezza delle strutture tecnico-organizzative ai fini della prestazione del servizio".

[47] L'art. 7 della legge 4 novembre 1965, n. 1213 prevedeva incentivi a favore della produzione, attraverso la concessione di contributi calcolati in percentuale sull'introito lordo degli spettacoli nei quali il film era stato proiettato, per la durata massima di due anni. La norma è stata riproposta dall'art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2004, con la riduzione del periodo temporale utile per il calcolo degli incassi (diciotto mesi). Il contributo è destinato prioritariamente all'ammortamento dei mutui contratti per la produzione del film e finanziati dall'art. 12, comma 3, lett. a) del medesimo decreto legislativo.

film di lungometraggio dichiarati di interesse culturale nazionale e di quelli di cui all'art. 28 delle legge n. 1213 del 1965.

Tabella A - Fondo di intervento (legge n. 819 del 1971 e successive modificazioni ed integrazioni)

Versamenti complessivi dal bilancio dello Stato	Saldo al 31 dicembre 2002[48] (a)	Variazioni (b)	Utilizzi (c)	Impegni (d)	Disponibilità al 31 dicembre 2003 a – (b+c+ d)
556.159.742,09	522.482.941,33	-17.963.446,93	294.841.884,15	147.664.675,13	62.012.935,12

Nel corso del 2003 i versamenti dal bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali al Fondo di intervento (le risorse sono tratte dal Fondo Unico per lo Spettacolo), pari a circa 33,6 milioni di euro, unitamente al trasferimento da altri fondi ed alle attribuzioni di utili, non sono stati sufficienti a coprire le uscite dovute al ricorso al Fondo di garanzia (per circa 37,0 milioni di euro), al rimborso al Ministero dell'economia (per circa 31,1 milioni di euro) ed al trasferimento dal Fondo particolare ex art. 28, della legge n. 1213 del 1965 (pari a circa 10,7 milioni di euro). Da ciò, il saldo negativo della voce "variazioni".

Tabella B - Fondo di intervento (art. 2 della legge n. 819 del 1971)

	Versamenti complessivi dal bilancio dello Stato	Saldo al 31 dicembre 2002[49] (a)	Variazioni (b)	Utilizzi (c)	Impegni (d)	Disponibilità al 31 dicembre 2003 (a + b) – (c+ d)
a) Finanziamenti per la produzione,distribuzione ed esportazione di film di interesse culturale nazionale, di industrie tecniche (quota del 59,50 %) con Fondo di garanzia	377.714.565,84	382.268.616,49	58.201.820,31	270.866.894,53	129.524.705,90	40.078.836,37
b) Finanziamenti per il consolidamento delle imprese di produzione, distribuzione, industrie tecniche (quota del 25,5%)	155.396.319,20	134.351.546,69	- 81.404.309,56	23.767.808,30	18.139.969,23	11.039.459,60

Dalla rendicontazione inviata dalla Sezione di Credito Cinematografico e teatrale risulta che il Fondo di Garanzia è intervenuto per circa 191,0 milioni di euro, per gli interventi di cui alla riga a), a fronte di impieghi per prestiti e mutui di circa 282,6 milioni di euro

[48] Il saldo è calcolato dalle operazioni contabili relative all'ammontare del Fondo e si riferisce a tutti gli interventi, compresa la concessione di contributi. La voce riporta le seguenti indicazioni: versamenti dello Stato, l'attribuzione di utili o perdite, la liquidazione dei contributi ristorno interessi, la liquidazione contributi in c/capitale, il trasferimento da/a altre quote, il trasferimento da/a altri Fondi, il trasferimento da ex Fondo imposte e tasse, il trasferimento/rientri da Fondo di garanzia (70 per cento), il trasferimento da Fondo Particolare per erogazioni (90 per cento), il rimborso al Ministero del tesoro, l'utilizzo del Fondo di Garanzia.

[49] Si rinvia alla precedente nota 48.

Il Fondo di intervento per le sale cinematografiche (quota del 15 per cento), che prevede la concessione di contributi in c/capitale e la concessione di finanziamenti per il rinnovo di impianti, non è stato operativo, e accerta, al 31 dicembre 2003, una disponibilità di circa 5,0 milioni di euro.

Non risulta aver operato anche il Fondo, previsto dalla legge n. 3 del 1982[50], per il consolidamento delle industrie tecniche cinematografiche, che presenta una disponibilità al 31 dicembre 2003 di circa 5,6 milioni di euro.

La tabella che segue riporta i dati complessivi relativi al Fondo di sostegno (art. 20 della legge n. 153 del 1994), comprensivi anche delle operazioni di concessione di contributi in conto capitale ed in conto interessi.

Tabella C - Fondo di sostegno (art. 20 della legge n. 153 del 1994)

Versamenti complessivi dal bilancio dello Stato	Saldo al 31 dicembre 2002 (a)	Variazioni (b)	Utilizzi (c)	Impegni (d)	Disponibilità al 31 dicembre 2003 (a+d) – (b+c)
153.521.899,38	63.086.077,49	- 12.493.215,55	41.398.536,67	6.430.004,69	2.764.320,58

La Tabella D riporta i dati del Fondo di sostegno relativi alle sole operazioni di concessione di mutui..

Tabella D - Fondo di sostegno

Versamenti complessivi dal bilancio dello Stato	Saldo al 31 dicembre 2002 (a)	Variazioni (b)	Utilizzi (c)	Impegni (d)	Disponibilità al 31 dicembre 2003 a – (b+c+ d)
49.701.348,74	55.475.424,51	- 12.769.073,89	40.647.144,74	0	2.059.295,88

Nel 2003 non sono intervenuti versamenti al Fondo, a fronte di trasferimenti ad altri Fondi. Da ciò il saldo negativo della voce "variazioni". I mutui in essere raggiungono un valore di circa 40,4 milioni di euro.

Tabella E - Fondo speciale per progetti di restauro, ristrutturazione ed adeguamento di immobili destinati stabilmente ad attività teatrali (art. 4 della legge n. 67 del 1997, modificato dalla legge n. 135 del 1997)

Versamenti complessivi dal bilancio dello Stato	Saldo al 31 dicembre 2002 (a)	Variazioni (b)	Utilizzi (c)	Impegni (d)	Disponibilità al 31 dicembre 2003 (a+ b) - (c+ d)
9.296.222,89	21.108.729,69	743.273,07	456.904,01	13.559.228,99	8.749.677,78

Con le tabelle che seguono, comunicate dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale, si riportano alcune ulteriori informazioni che attengono ai soli interventi finanziari aventi natura rotativa. In particolare, si analizzano nel dettaglio le voci che afferiscono all'erogato ed ai rientri, nonché al contenzioso in essere. Da tutte si evince che le gestioni in parola presentano in negativo il dato delle restituzioni delle quote dei finanziamenti, di tal ché,

[50] Legge 17 febbraio 1982, n. 43.

di fatto, gli interventi in esame potrebbero essere definiti quali concessioni di contributi a fondo perduto.

Tenuto conto che i fondi in parola sono attivi da un lungo lasso di tempo, si è ritenuto di limitare la presente relazione all'ultimo decennio per i Fondi assistiti da garanzia dello Stato ed all'ultimo quinquennio per i rimanenti.

Come già osservato, il Fondo di garanzia assiste solo i finanziamenti destinati alla produzione di film di lungometraggio dichiarati di interesse culturale nazionale e di quelli di cui all'art. 28 delle legge n. 1213 del 1965.

a) Concessione di finanziamenti per film dichiarati di "interesse culturale nazionale". Il Fondo di garanzia copre il 70 per cento del finanziamento; il residuo 30 per cento è posto a carico del beneficiario; il Finanziamento ha durata biennale, con possibilità di un ulteriore piano di rimborso a 3 anni. Le garanzie sono costituite dai soli cespiti filmistici, ceduti pro-quota in relazione alla quota finanziata.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1994. I dati comprendono le posizioni in contenzioso:

(in euro/1000)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Quota erogata		Situazione attuale dell'esposizione		Rientri	
		C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente
213	201.528				171.127		30.401
453	371.922	260.363	111.559	225.931	31.698	34.432	79.861

La prima riga indica le operazioni per le quali ancora non è trascorso il biennio entro il quale l'operazione di finanziamento si conclude[51]; non si dispone, pertanto, del dato effettivo dei rientri. La seconda riga, riferendosi ad operazioni per le quali il biennio è scaduto ed è gia intervenuto il Fondo di garanzia nelle ipotesi di inadempienza dei beneficiari, indica inequivocabilmente come le operazioni finanziarie si siano concluse nella quasi totalità senza la restituzione dei benefici. A fronte di un erogato a carico del Fondo di circa 260,0 milioni di euro (pari al 70 per cento del costo di produzione del film), sono stati restituiti solo circa 34,0 milioni di euro, mentre sulla quota di circa 111,0 milioni di euro (pari al 30 per cento del costo di produzione) a carico del cliente, sono stati restituiti circa 79,8 milioni di euro.

Delle 453 operazioni su indicate, 104 sono in contenzioso, ed è possibile ipotizzare che si concluderanno con mancati rientri per il Fondo. I recuperi, sulla quota dello Stato, sono limitati a circa 5,0 milioni di euro ed a 13,7 milioni di euro sulla quota a carico del cliente.

[51] Il beneficiario può chiedere un ulteriore piano di durata triennale per le restituzioni.

Situazione relativa al contenzioso

(in milioni di euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Quota erogata		Situazione attuale dell'esposizione		Rientri	
		C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente
1	288				282		6
104	93.844	65.691	28.153	60.454	14.373	5.237	13.780

b) Concessione di finanziamenti per la produzione, distribuzione, esportazione di film riconosciuti di "produzione nazionale"; il finanziamento copre il 70 per cento dei costi, con un tetto di circa 4,1 milioni di euro per la produzione e di circa 1,0 milioni di euro per la distribuzione e l'esportazione. Ha durata triennale. Per garanzie: i proventi del film ceduti alla Sezione di credito cinematografico ed eventuali garanzie reali e/o di firma.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999. I dati comprendono le posizioni in contenzioso:

(in milioni di euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
25	14.729	12.404	2.325

Posizioni in contenzioso

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999:

(in milioni di euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
11	9.958	9.226	732

c) Concessione di finanziamenti a favore delle "industrie tecniche nazionali". Il finanziamento copre dal 70 al 90 per cento del costo dell'investimento, con due tetti massimi, differenziati a seconda del numero degli addetti. Ha la durata di dieci anni. Le garanzie sono reali e/o di firma.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999.

(in milioni di euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
5	1.464	1.393	71

d) Quota del Fondo di intervento per la concessione di finanziamenti a favore di imprese nazionali di produzione, di distribuzione e delle industrie tecniche, la cui situazione patrimoniale presenta possibilità di ripresa (c.d. Fondo di consolidamento). La durata delle operazione è di sette anni e mezzo, le garanzie sono filmistiche, reali e/o di firma.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999. Dati comprensivi di posizioni in contenzioso

(in milioni euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
5	8.056	6.049	2.007

Posizioni in contenzioso

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999:

(in milioni di euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
2	2.143	1.598	545

2) Sul Fondo particolare, di cui all'art. 28, della legge n. 1213 del 1965 modificato ed integrato dalla legge n. 153 del 1994, art. 8, sono concessi i finanziamenti destinati a film che hanno rilevanti finalità artistiche e culturali, realizzati con la partecipazione ai costi di autori, registi, attori e lavoratori. Il Fondo di garanzia copre il 90 per cento del finanziamento; il residuo 10 per cento è posto a carico del beneficiario. I finanziamenti hanno durata biennale, con possibilità di un ulteriore piano di rimborso di tre anni. Le garanzie sono costituite dai soli cespiti filmistici, ceduti pro-quota in relazione alla quota finanziata.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1994. I dati comprendono le posizioni in contenzioso.

(in euro/1000)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Importo erogato suddiviso per quota		Situazione attuale		Rientri	
		C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente
22	22.523				19.239		3.284
74	43.117	38.790	4.327	36.717	1.490	2.073	2.836

Posizioni in contenzioso

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1994.

(in euro/1000)

Numero finanziamenti	Importo totale erogato	Importo erogato suddiviso per quota		Situazione attuale		Rientri	
		C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente	C/Stato	C/Cliente
3	2.034	1.831	203	1.820	107	11	96

3) Sul Fondo di sostegno, di cui all'art. 20 della legge n. 153 del 1994, di modifica dell'art. 1 della legge n. 378 del 1980 sono erogati mutui per la trasformazione, la ristrutturazione e la realizzazione di nuove sale cinematografiche o il ripristino di sale inattive. Il finanziamento copre dal 70 al 90 per cento del costo dell'investimento, con tetti massimi differenziati secondo la tipologia. La durata varia dai cinque ai dieci anni. Le garanzie possono essere reali sull'immobile sede di sala cinematografica, con eventuali ulteriori garanzie reali e/o di firma.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999.

(in euro/1000)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
6	6.700	5.482	1.218

4) Conto speciale per l'apertura dei teatri, di cui alla legge n. 135 del 1997. Le risorse sono tratte dal Fondo di intervento di cui all'art. 2 della legge n. 819 del 1971 (vedi punto 1). I finanziamenti sono concessi per la realizzazione di progetti di restauro, ristrutturazione e adeguamento funzionale di sale teatrali, e coprono fino all'80 per cento dell'importo della spesa preventivata, con il tetto massimo di circa 1,3 milioni di euro. La durata è di cinque anni e le garanzie devono essere reali e/o di firma.

Situazione del Fondo al 31 dicembre 2003, sulla base delle operazioni stipulate dal 1° gennaio 1999.

(in milioni di euro)

Numero finanziamenti	Importo complessivo erogato	Saldo esposizione	Saldo Rientri
3	1.099	1099	0

2.6.5. Fondo di rotazione gestito da SANPAOLO IMI SpA[52]. Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata.

Amministrazione vigilante: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

Normativa di riferimento: legge n. 1089 del 1968, art. 4 e diverse leggi di rifinanziamento, con riferimento alle quali si forniscono le risultanze della gestione.

Il Fondo è stato soppresso dall'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999, che ha sostituito le misure di intervento con analoghi strumenti (art. 4) ed ha istituito, presso il MIUR[53], il Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), anch'esso a carattere rotativo.

A decorrere dall'anno 2000, gli stanziamenti del Fondo affluiscono al FAR (si rinvia al successivo punto 3.1).

I dati di seguito riportati si riferiscono alle domande pervenute entro il 31 dicembre 1999, ancora gestite dal SanPaolo IMI SpA.

L'attività istruttoria sulle domande pervenute al MIUR entro il 31 dicembre 1999 si è conclusa entro il 2001. Nel corso del 2003 sono stati deliberati interventi per 6,6 milioni di euro (70,9 nel 2002), secondo la tabella seguente:

[52] Non sono riportati gli interventi realizzati da SANPAOLO IMI SpA ai sensi della legge n. 346 del 1988, in quanto gestiti con mezzi finanziari reperiti dalle singole banche sul mercato e agevolati con assegnazioni specifiche di contributi in conto interessi.

[53] Il MIUR, ai sensi del comma 3, dell'art. 9 del richiamato decreto legislativo, ha assunto la gestione diretta delle attività svolte in regime convenzionale dal SANPAOLO IMI SpA.

(in milioni di euro)

	Numero	Costo	Intervento
Progetti autonomi	3	7,5	6,6
Progetti di formazione	=	=	=
Progetti Eureka	=	=	=
Contributi a PIM	=	=	=
Programmi Nazionali di Ricerca	=	=	=
Parchi Scientifici e Tecnologici	=	=	=
Contratti pubblici di ricerca	=	=	=
Riconversione di centri di ricerca	=	=	=
Assunzione di ricercatori	=	=	=
Totale	3	7,5	6,6

Il 17,5 per cento dei 6,6 milioni di euro è stato destinato alle Piccole Medie Imprese (PMI).

Al 31 dicembre 2003, per i progetti autonomi le domande in attesa di delibera MIUR erano 14, per un costo complessivo di 38,2 milioni di euro; dovevano essere stipulati 46 contratti, per un intervento di 85,4 milioni di euro, ed in fase di erogazione 341 operazioni.

Nell'esercizio in esame, si sono conclusi 206 progetti di ricerca, finanziati dal Fondo per un costo complessivo di 509,7 milioni di euro; di questi, 114 progetti sono stati sviluppati dalle PMI.

Dall'inizio dell'attività del Fondo fino al 31 dicembre 2003, sono stati conclusi 2.974 progetti, per un costo complessivo di 8.705,9 milioni di euro, indirizzati in particolare alla innovazione del prodotto e/o di sistema (72,6 per cento dei progetti). I rimanenti hanno riguardato il miglioramento di processo e/o di tecnologia.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio.

Come gia osservato nella premessa del presente capitolo, la Ragioneria Generale dello Stato ha monitorato le gestioni fuori bilancio dei singoli dicasteri, identificando i fondi di rotazione, e sta procedendo a dare attuazione alle procedure di rientro in bilancio di tutte le altre gestioni. Particolare attenzione è stata posta ai c.d. fondi misti, che, per il sovrapporsi di norme succedutesi nel tempo, prevedono interventi rotativi e concessione di contributi a fondo perduto. In questi casi, dovrà essere disposto il versamento nel bilancio dello Stato delle quote non rotative.

3.1. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Fondo di rotazione per la ricerca applicata (FAR).

Il Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) è stato istituito dal decreto legislativo n. 297/1999[54], che ha previsto il trasferimento degli stanziamenti dell'ex Fondo rotativo per la ricerca applicata.

Il Fondo per la ricerca applicata aveva la caratteristica di "fondo misto". Con DPCM 4 giugno 2003 sono stati individuati i fondi rotativi; ad eccezione del credito agevolato per progetti autonomi di ricerca e formazione (sub 1-b)[55] e di progetti di ricerca e formazione su bandi MIUR (sub 12)[56], che possono essere classificati quali fondi di rotazione, gli altri

[54] D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297.
[55] Legge n. 46/1982, art. 7, d.lgs. n. 297/1999 e DM n. 593/2000, artt. 5 e 6.
[56] D.lgs. n. 297/1999 e DM n. 593/2000, art. 12.

interventi[57] non hanno tale natura e saranno ricondotti in bilancio.

Con DM 10 giugno 2002 n. 799/Ric. sono state individuate le procedure e le modalità operative del Fondo.

3.2. Ministero dell'economia e delle finanze.

3.2.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Normativa di riferimento: legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5. Il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati, le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e ad erogare ai soggetti delle azioni di cui ai suddetti programmi, anticipazioni a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea.

Il «Fondo», avvalendosi di due conti correnti accesi presso la Tesoreria, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209 e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211), eroga ad Amministrazioni pubbliche e ad operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nonché anticipazioni sui contributi a carico del bilancio dell'UE.

La struttura organizzativa e le procedure amministrative del Fondo sono disciplinate dal DPR n. 568 del 1988, emanato ai sensi dell'art. 8 della legge n. 183 del 1987, nel testo modificato dal decreto dell'ex Ministero del tesoro (oggi Ministero dell'economia e delle finanze) del 27 dicembre 1996.

Rendiconto c/c 777/23209 - Finanziamenti nazionali

(in euro)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2002	5.971.569.615,27	3.536.652.167,76	2.006.785.402,10	7.501.436.380,93
2003	7.501.436.395,81	3.748.168.403,48	2.833.279.411,63	8.452.325.387,66[58]

Il «Fondo» è alimentato:

(in euro)

	Introiti 2002	Introiti 2003
- dai rimborsi erogati dall'UE a favore dell'Italia	1.611.247,66	3.010.280,21
- dalle somme provenienti dal bilancio dello Stato	2.967.897.419,00	3.479.100.000.,00
- dalle restituzioni, recuperi, interessi ed altre entrate	471.413.453,67	73.669.221,51
- altri accrediti	93.591.021,62	144.377.981,49
- restituzione da parte comunitaria delle anticipazioni sulla quota U.E (legge n.24/1997 e n. 2000/2006).	2.139.025,81	62.735.463,76 21.275.456,51
Totale	3.536.652.167,76	3.748.168.403,48

[57] (sub a) Progetti autonomi di ricerca e formazione (contributo alla spesa); (sub c) Progetti autonomi di ricerca e formazione (contributo in conto interessi); (sub e) Progetti Eureka (gestione stralcio); (sub f) Programmi nazionali di ricerca; (sub g) Parchi scientifici e tecnologici; (sub h) Contratti di interesse della P.A.; (sub i) Contributi alle PMI; (sub l) Pacchetto TREU; (sub m) Premi per progetti di ricerca; (sub n) Distacco temporaneo personale di ricerca; (sub o) Assunzione e commesse di ricerca; (sub p) Progetti di ricerca e formazione su bandi MIUR fondo misto).

[58] 659.703,31 euro relativi a titoli inestinti.

Complessivamente nel 2003 sono stati erogati 2.833.279.411,63 euro, di cui:

(in euro)

per interventi finanziati nel periodo di programmazione 1989/1993[59]	357.170,40
per interventi finanziati nel periodo di programmazione 1994/1999[60]	129.898.047,16
per interventi finanziati nel periodo di programmazione 2000/2006	2.378.968.391,38
per interventi non rientranti nel contesto programmatico	84.699.040,07
altre uscite nazionali	128.624.453,00
anticipazioni contributi comunitari sull'ultima annualità della programmazione	42.592.624,25
anticipazioni contributi comunitari per il periodo di programmazione 2000/2006	68.139.685,37

Rendiconto c/c 975/23211 - Finanziamenti comunitari

(in euro)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2002	1.584.035.550,56	2.152.647.135,55	2.239.651.110,94	1.497.031.575,17
2003	1.497.031.575,17	4.817.535.436,72	3.595.817.593,00	2.718.749.418,89

L'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991), ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria n. 777/23209, dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia, le restituzioni delle somme non utilizzate dagli assegnatari, i finanziamenti disposti dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia.

Si indicano in dettaglio, con riferimento alle diverse tipologie di entrata, le somme affluite al conto corrente:

(in euro)

	Introiti 2002	Introiti 2003
1) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	1.390.654.536,77	3.032.530.604.69
2) Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA Sez. orientamento)	193.177.691,69	588.258.221,00
3) Fondo sociale europeo (FSE)	447.640.761,17	1.099.368.529,56
5) Fondo europeo orientamento pesca	34.927.934,58	13.531.147,86
7) Rimborsi e restituzioni vari	26.602.779,04	27.361.003,20
8) Altre voci del bilancio della Comunità	49.297.510,90	55.098.218,73
9) Storni	7.344.882,54	1.387.711,68
Totale	2.152.647.135,55	4.817.535.436,72

Complessivamente nel 2003 sono stati effettuati trasferimenti ed erogazioni per complessivi 3.595.817.593,00 euro.

3.2.2. Fondo di rotazione per iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia.

Il Fondo è stato regionalizzato ai sensi del d.lgs. n. 110 del 2002[61] e dal 29 giugno dello stesso anno la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è subentrata allo Stato in tutti i rapporti

[59] Programma di miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno; programmi per le regioni interessate alla promozione dello sviluppo delle zone rurali.

[60] Attività di sostegno ai servizi in agricoltura e servizi per il miglioramento della valorizzazione commerciale nelle regioni dell'obiettivo 1; programma aggiuntivo per le annualità 1994/1999; interventi nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

giuridici attivi e passivi. Normativa di riferimento: leggi 18 ottobre 1955, n. 908; 29 gennaio 1986, n. 26.

Il «Fondo» è operativo nelle province di Trieste e Gorizia dal 1955 finanziando, attraverso la concessione di mutui a tasso agevolato, iniziative industriali, artigiane, turistico-alberghiere ed edilizie, che hanno interessato prevalentemente le piccole e medie imprese ed in misura ridotta imprese di grandi dimensioni.

Gli organismi gestori convenzionati sono: il Mediocredito del Friuli Venezia Giulia S.p.A. la Cassa di Risparmio di Trieste, Banca SpA, la Cassa di Risparmio di Gorizia SpA, la Cassa di risparmio di Udine e Pordenone; curano l'istruttoria tecnico-economica delle istanze, stipulano i contratti di finanziamento, erogano i mutui (operano in base a convenzioni stipulate il 12 giugno 1989). Il Comitato di gestione è l'organo deliberante. A norma dell'art. 2 della legge istitutiva, il 20 per cento delle eventuali perdite, derivanti dalle operazioni di mutuo, è posto a carico degli Istituti erogatori. A questi, quale rimborso delle spese di amministrazione e a compenso dei rischi, compete un'aliquota degli interessi corrisposti dai mutuatari, che varia in relazione all'entità di ciascun mutuo. Le deliberazioni dei finanziamenti sono assunte dal Comitato di gestione del «Fondo» che le comunica al Ministero dell'economia e delle finanze.

Con legge n. 26 del 1986 sono stati previsti diversi incentivi per il rilancio dell'economia per le province di Trieste e Gorizia, al fine di agevolare la rimozione delle condizioni di marginalità e squilibrio socio-economico, conseguenti alla particolare loro collocazione territoriale.

Tra gli incentivi previsti rientrano i finanziamenti del Fondo di rotazione per le iniziative economiche (FRIE) volte a migliorare la produzione industriale, la ricerca scientifica e tecnologica, le attività portuali ed i trasporti.

A tal fine, dall'art. 6 della legge n. 26 del 1986, la dotazione del «Fondo» è stata incrementata di 100 miliardi, di cui 10 miliardi per l'anno 1985, 20 miliardi per ciascuno degli anni dal 1986 al 1988 e di 30 miliardi per il 1989. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, le agevolazioni sono state erogate fino al 31 dicembre 1995; i rientri dei mutui concessi sulla base della legge n. 26 del 1986 affluiscono al «Fondo» di cui alla legge n. 908 del 1955.

Con ordine di prelevamento è stato disposto nel mese di giugno 2002 il trasferimento del saldo del conto corrente di Tesoreria Centrale dello Stato, pari a circa 47,3 milioni di euro, sul conto corrente intestato alla Regione. Nei primi sei mesi del 2002, il Comitato ha deliberato 15 mutui, per un importo di circa 56,8 milioni di euro, e sono stati stipulati 14 mutui, per circa 28,2 milioni di euro.

3.2.3. Gestione separata presso il Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia.

La legge n. 828 del 1982, art. 17 ha unificato la gestione delle somme conferite alla gestione separata istituita dalla legge n. 198 del 1976 con i rientri e le somme affluite per quote di ammortamento, capitale ed interessi dei mutui concessi ai sensi del DL 227 del 1976, convertito, con modificazioni nella legge n. 336 del 1976 recante provvidenze in favore delle popolazioni vittime degli eventi sismici del 1976. Ai sensi dell'art. 17 della legge n. 828 del 1982, un'aliquota delle predette somme è stata destinata, fino al 31 dicembre 1985 (termine prorogato fino al 31 dicembre 1990 per le imprese artigiane, commerciali e turistiche), in via prioritaria a finanziare la ripresa delle imprese commerciali terremotate ed al completamento dei mutui integrativi di imprese terremotate, alle particolari condizioni di favore previste dalla legge n. 336 del 1976.

---

[61] Decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110, recante "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". L'art. 8 ha stabilito il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di incentivi alle imprese relative al Fondo di rotazione per Iniziative Economiche – F.R.I.E., dallo Stato alla Regione.

Successivamente, con legge n. 67 del 1988, art. 25 (finanziaria 1988), è stata conferita la somma di 15 miliardi per ciascuno degli anni 1988, 1989 e 1990; la legge n. 19 del 1991, art. 7 (norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione della Regione Friuli-Venezia Giulia e della provincia di Belluno) alla gestione separata del Fondo di rotazione per le iniziative economiche per le province di Trieste e Gorizia (FRIE), ha conferito la somma di 90 miliardi per gli anni 1991/1997. Successivamente, la somma di 13 miliardi è stata girata, ai sensi della legge n. 237 del 1993, art. 2 comma 17, sul conto corrente n. 22714 intestato alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Gli istituti erogatori sono: la Cassa di risparmio di Trieste-Banca SpA, la Cassa di risparmio di Gorizia SpA, il Mediocredito del Friuli Venezia Giulia SpA, Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone SpA.

Alla data del 31 dicembre 2001 gli impegni del Fondo ammontavamo a circa 52,7 milioni di euro; le disponibilità di cassa al 30 giugno 2002 a circa 30,3 milioni di euro.

Con la legge n. 198 del 1976 è stato autorizzato un conferimento di 100 miliardi, ripartito in quattro annualità a decorrere dal 1976, al Fondo rotativo per le iniziative economiche (FRIE). A seguito degli eventi sismici del 1976 il conferimento venne elevato con legge n. 336 del 1976 e legge n. 730 del 1975 a 192 miliardi, di cui 142 destinati alla ricostruzione delle aziende distrutte e 50 miliardi alle province di Gorizia e di Trieste.

Questi stanziamenti sono confluiti sul c/c infruttifero intestato alla gestione speciale del Fondo di rotazione, con contabilità separata. I rientri di cui alla legge n. 336 del 1976, incrementano le disponibilità della gestione separata, ex legge n. 828 del 1982.

3.3. Ministero per le politiche agricole e forestali.

Le uniche gestioni attive sono le seguenti:

3.3.1. Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione.

Normativa di riferimento: legge n. 949 del 1952, art. 5.

La legge prevede la concessione di anticipazioni ad istituti di credito e di credito agrario, per la concessione di prestiti destinati all'acquisto di macchine agricole e per l'accensione di mutui, ai sensi dell'art. 7 del DL n. 377 del 1975 convertito, con modificazioni, nella legge n. 493 del 1975. Le entrate del «Fondo» sono determinate dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato e dai rientri per interessi di preammortamento, dalle rate di ammortamento, dalle estinzioni anticipate, dagli interessi per ritardato pagamento, dagli interessi sulle giacenze; affluiscono sul c/c infruttifero intestato al «Fondo» presso la Tesoreria Centrale dello Stato, da dove sono prelevate per essere versate in c/c vincolati fruttiferi aperti presso la stessa Tesoreria a favore degli Istituti di credito.

L'Ufficio Centrale di Bilancio ha sottolineato la difficoltà di effettuare una approfondita verifica della gestione, atteso che la vigilanza sulla sua corretta gestione è affidata esclusivamente agli organi regionali. La gestione, che doveva terminare al 31 dicembre 2002, è stata prorogata al 31 dicembre 2005[62].

Gli ultimi rendiconti inviati attengono agli esercizi 1999 e 2000. L'Ufficio Centrale di Bilancio ha comunicato che al 31 dicembre 2003 le somme giacenti ammontano a circa 107,9 milioni di euro. Da questo importo dovranno essere detratti circa 51,6 milioni di euro, ai sensi dell'art. 1, comma 34, della legge n. 449 del 1997, ed ulteriori 36,6 milioni di euro, in attuazione del comma 3, dell'art. 1 bis della legge n. 268 del 2003.

[62] Ai sensi della legge n. 284/2002, di conversione del DL n. 236/2002.

3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio.

Normativa di riferimento: legge n. 42 del 1982, art. 10, comma 1. Il «Fondo», che ha la natura di fondo misto, era stato istituito presso il Ministero della marina mercantile e trasferito al Ministero delle risorse agricole dopo la soppressione del predetto Ministero.

Al 31 dicembre 2003 le somme giacenti sono pari a circa 4,5 milioni di euro.

Per le gestione stralcio la situazione è la seguente:

3.3.3. Ex Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero.

Normativa di riferimento: DL n. 371 del 1983 convertito, con modificazioni, nella legge n. 546 del 1983. La legge n. 700 del 1983 ha previsto la costituzione della Società Risanamento Agro-Industriale Zuccheri - RIBS SpA, con capitale sociale ripartito in 1.000 azioni, di cui 950 sottoscritte dal «Fondo» e 50 dall'EFIM con il compito di intervenire, secondo le direttive del CIPE, per promuovere il risanamento, la riorganizzazione ed il riordino produttivo e commerciale del settore, anche mediante l'erogazione di finanziamenti agevolati a favore di società ed enti operanti nel settore. Successivamente, con d.lgs. n. 1 del 1999 tutte le attività della RIBS SpA sono confluite nella società sviluppo Italia.

Il «Fondo», destinato anche alla sottoscrizione di ulteriori aumenti di capitale RIBS, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 194 del 1984, doveva cessare entro due anni; il termine è stato prorogato dalla legge n. 209 del 1990, che ha previsto la prosecuzione della durata dell'attività con compiti di riorganizzazione del settore. La predetta legge ha autorizzato la RIBS ad erogare ad una costituenda società, destinata ad attivare l'ex zuccherificio di Comacchio, i necessari contributi in conto capitale, utilizzando le disponibilità della gestione fuori bilancio, integrate di 19 miliardi per ciascuno degli anni 1991 e 1992. Successivamente, il DL n. 391 del 1990, convertito, con modificazioni, nella legge n. 48 del 1991, ha trasferito all'AIMA la gestione delle risorse proprie della CEE e degli aiuti nazionali nel settore dello zucchero. Sono ancora in corso le operazioni di chiusura del «Fondo».

Al 31 dicembre 2003 le somme giacenti sul conto corrente della contabilità speciale sono pari a circa 15,8 milioni di euro.

3.3.4. Ex Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice.

Le somme giacenti sul c/corrente di contabilità speciale sono pari a circa 1,5 milioni di euro.

Le suddette gestioni stralcio avrebbero dovuto essere eliminate, mediante la chiusura delle contabilità speciali e l'allocazione delle risorse giacenti in specifiche poste del bilancio dello Stato.

3.4. Ministero delle attività produttive.

3.4.1. Fondo speciale per l'innovazione tecnologica.

Normativa di riferimento: legge n. 46 del 1982, art. 14 di istituzione di un fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, dal quale si traggono finanziamenti a favore di programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti. Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto. La quota non rotativa dovrà rientrare in bilancio. In attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, alcune contabilità speciali aperte all'interno del Fondo

verranno ricondotte in bilancio, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazioni[63].

Saranno mantenute fuori bilancio le seguenti gestioni, limitatamente alle agevolazioni che presentano caratteristiche di fondi rotativi:

- legge n. 488 del 1992[64] di conversione, con modificazioni, del DL n. 415 del 1992 - disciplina organica dell'intervento straordinario nelle aree depresse del territorio nazionale. Trattandosi di un fondo rotativo misto verrà mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dall'UE e dalle Regioni.

Al 31 dicembre 2003 le entrate complessive sono state pari a circa 2,9 milioni di euro, a fronte di uscite di circa 3,1 milioni di euro, con un disavanzo di circa 0,2 milioni di euro. Il fondo cassa a fine esercizio ammonta a circa 3,0 milioni di euro.

- legge n. 46 del 1982[65] - concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che realizzano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti i processi produttivi ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, verrà mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento).

Sono stati trasmessi i dati relativi all'esercizio 2002, durante il quale non ci sono state entrate, mentre le uscite sono state pari a circa 165,6 milioni di euro. Il fondo cassa al 31 dicembre ammonta a circa 1.306,0 milioni di euro.

3.5. Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3.5.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo.

Normativa di riferimento: legge n. 845 del 1978, art. 25 - legge quadro in materia di formazione professionale. Il Fondo di rotazione è stato istituito per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. La dotazione iniziale ammontava a 100 miliardi. Il DL n. 148 del 1993, art. 9, convertito, con modificazioni, nella legge n. 236 del 1993 ha disposto il versamento nel «Fondo» di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale. Trattasi di un fondo misto.

La legge n. 549 del 1995, art. 1, comma 72 ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del «Fondo», che derivano da versamenti da parte dell'INPS al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (art. 5 della legge n. 183 del 1987), per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

Con DPCM del 16 gennaio 2002 sono state riconosciute le caratteristiche proprie di fondi di rotazione per il Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al F.S.E., limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dall'UE e/o dalle regioni.

---

[63] Saranno ricondotte in bilancio le seguenti gestioni: legge n. 481 del 1994 - interventi nel settore siderurgico in relazione ai programmi di ristrutturazione, finalizzati ad agevolare la soppressione della capacità produttiva esistente e l'avvio di nuove iniziative in settori diversi; legge 449 del 1997 – concessione di crediti di imposta alle piccole e medie imprese commerciali di vendita al dettaglio ed a quelle di somministrazione di alimenti e bevande; legge n. 388 del 2000 – in materia di sviluppo delle attività di commercio elettronico; legge n. 140 del 1997, art. 13 – concessione di un credito d'imposta in misura percentuale sull'importo delle spese per l'attività di ricerca industriale e di sviluppo; legge n. 215 del 1992 - recante interventi diretti all'incentivazione dell'imprenditoria femminile; legge n. 317 del 1991 - recante interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese; legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 11 – interventi a favore delle imprese commerciali; legge 1 marzo 1986, n. 64, art. 9, comma 14 – concessione di contributi alle imprese operanti nei settori produttivi indicati dal CIPE, su richiesta delle regioni; legge 14 maggio 1981, n. 219 – contributi a favore delle attività industriali site in zone colpite e danneggiate dal sisma 1980/1981; legge n. 341 del 1995 - concessione bonus fiscali per spese di investimento su tutto il territorio nazionale.

[64] Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

[65] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

Le entrate ordinarie sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'INPS, su apposito c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 1975. Inoltre, altre entrate sono state costituite dal trasferimento degli stanziamenti iscritti sui cap. 8055 e 8056 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n. 845 del 1978. Ulteriori risorse sono affluite a seguito dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo per il finanziamento delle attività di formazione professionale e degli interessi attivi maturati sulle somme depositate in c/c presso l'istituto di credito incaricato di svolgere il servizio di cassa.

Non è stato trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio in esame; i dati a disposizione si fermano al 31 dicembre 2002, con un totale per fondo cassa di circa 2,346 milioni di euro.

3.6 Ministero dell'interno.

3.6.1. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

Normativa di riferimento: legge 22 dicembre 1999, n. 512; DPR 28 maggio 2001, n. 284, art. 7, 3° comma. L'Amministrazione ha trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2002.

Con atto di concessione del 12 settembre 2001, il Ministero ha affidato alla CONSAP – Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici SpA la gestione del Fondo, che è alimentato annualmente con 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. Nell'esercizio rendicontato le entrate complessive sono state pari a 12,5 milioni di euro. Le uscite complessive ammontano a 11,0 milioni di euro, da ricondurre soprattutto a quanto riconosciuto nelle delibere adottate a favore delle vittime dei reati di tipo mafioso a titolo di risarcimento dei danni, nonché di rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e difesa, per 9,3 milioni di euro. Le spese per il funzionamento della struttura risultano pari a 229,9 milioni di euro.

3.7. Ministero dell'ambiente e tutela del territorio.

3.7.1. Progetto operativo multiregionale "Ambiente 94/99".

Normativa di riferimento: legge n.185 del 1987, art.5; DPR n. 568 del 1988, art. 10[66].

3.7.2. Progetto operativo difesa del suolo "Atas 2000/2006".

Normativa di riferimento: legge n. 185 del 1987, art. 5; DPR n. 568 del 1988, art. 10.

[66] Legge 16 aprile 1987, n. 185, art. 5; DPR 29 dicembre 1988, n. 568, art. 10.