ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 1

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2005)

Trasmessa alla Presidenza il 28 giugno 2006

VOLUME II

TOMO I

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI ..... *Pag.* 5

1. Premessa, notazioni generali e profili istituzionali ..... » 5
2. Il Segretariato generale e le relative direttive per l'azione amministrativa ..... » 8
3. Gli assetti organizzativi ..... » 9
4. La funzione di controllo interno ..... » 13
5. Considerazioni in materia di risorse umane e di servizi strumentali ..... » 14
6. L'ordinamento contabile e note di *auditing* finanziario .. » 18
7. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa ..... » 21

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE ..... » 25

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 25
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili ..... » 29
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento ..... » 47
4. Strumenti: organizzazione e personale ..... » 68
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie ..... » 74

MINISTERO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE 93

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 93
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili ..... » 95
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento ..... » 102
4. Strumenti: organizzazione e personale ..... » 115
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie ..... » 117

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI ..... » 119

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 119
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziarie contabili ..... » 121

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori d'intervento ..... *Pag.* 140
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .. » 155
5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi .... » 166

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ..... » 170

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 171
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziarie contabili ..... » 172
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento ..... » 180
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .. » 201

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI ..... » 209

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 209
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili ..... » 211
3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento ..... » 220
4. Strumenti: organizzazione e personale ..... » 245
5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare ..... » 247

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA . » 249

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 250
2. Il quadro degli andamenti economico-finanziari e contabili » 253
3. Valutazioni sulla capacità programmatoria e sull'attività nei principali settori di intervento ..... » 264
4. Strumenti: organizzazione e personale ..... » 310
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie ..... » 338

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. Premessa, notazioni generali e profili istituzionali.
2. Il Segretariato generale e le relative direttive per l'azione amministrativa.
3. Gli assetti organizzativi.
4. La funzione di controllo interno.
5. Considerazioni in materia di risorse umane e di servizi strumentali.
6. L'ordinamento contabile e note di auditing finanziario.
7. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.

1. Premessa, notazioni generali e profili istituzionali.

1.1. La relazione annuale della Corte al Parlamento nazionale sul rendiconto generale dello Stato è costruita, ormai da alcuni anni, con un metodo consolidato fondato sul confronto e sulla cooperazione con tutte le amministrazioni centrali; l'esame del rendiconto è pertanto finalizzato - come dispone l'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997 - alla valutazione dei risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa sulla base della struttura del bilancio e dello stesso rendiconto.

In proposito è di chiara evidenza che su alcune tematiche di interesse generale, che attengono soprattutto alla razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, il confronto - collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri assume essenziale importanza: considerato infatti il ruolo di guida, indirizzo e propulsione svolto dalla stessa Presidenza - accentuato e reso più incisivo dalle recenti riforme amministrative - si rivela sempre più necessario rappresentare al Parlamento la concreta trasposizione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, la comparazione dei modelli gestionali adottati.

Nel contesto appena delineato si situa l'azione della Presidenza volta a fornire indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri, della quale la Corte ha più volte posto in luce lo specifico rilievo; e ciò per conferire concretezza ad una programmazione tesa all'organizzazione del complesso delle attività che definiscono l'indirizzo politico e lo attuano mediante atti e comportamenti amministrativi. Quanto rilevato dovrebbe poi essere inquadrato - ma la relativa verifica non sempre è agevole - nell'ambito dell'esame delle note preliminari e delle direttive dei singoli Ministri per il 2005 assunte come base per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi (con il contestuale esame, sotto il profilo metodologico, della nota preliminare e della direttiva ministeriale per il 2006).

In sede di premessa va - da ultimo - posto in luce, che anche dopo la configurazione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, è

utile ricomprendere nella Relazione della Corte - unita alla decisione di parificazione - una analisi sui profili organizzativi, sui più rilevanti aspetti gestionali e sulla complessiva attività della stessa Presidenza, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la intera realtà amministrativa del Paese[1].

1.2. Particolare collocazione rivestono, in tema di profili istituzionali, le iniziative intese a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, già ricordati; e ciò per il rilievo che dispiegano alcune attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, le quali - da alcuni anni - stanno registrando concreti riscontri.

Qui possono sottolinearsi tre previsioni contenute nella legge n. 400 che esigono, per la loro essenzialità, una concreta trasposizione in atti specifici:

- l'indirizzo ai Ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri;
- il coordinamento e la promozione delle attività dei Ministri in ordine agli atti che possono consentire una specificazione qualitativa, per settori di intervento, della politica del Governo;
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Peraltro permane - tuttora - una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nel contesto del sistema amministrativo; in tale ambito devono rivestire sempre maggiore spessore i compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazione di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

Le considerazioni appena svolte si riconnettono, a livello sistemico, proprio al già ricordato decreto legislativo n. 303 del 1999, con il quale è stato profondamente rivisitato l'ordinamento della Presidenza, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione - per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo ai sensi dell'art. 95 - e di conseguenza privilegiandone il collegamento con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

1.3. In logica connessione con il punto precedente è da ricordare che la Corte, in sede di precedente relazione, si era ampiamente soffermata sulla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, formalmente denominata "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo", che sembra aver assunto il ruolo di "direttiva delle direttive" o "direttiva madre". In ordine a quest'ultima la Corte ne aveva peraltro sottolineato in positivo il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive dei Ministri consentendone la comunicabilità all'esterno e la loro comparabilità. E ciò senza comprimere, in alcun modo, la piena libertà dei singoli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle varie amministrazioni.

Al momento non è stata ravvisata l'opportunità dell'emanazione di una nuova "direttiva madre", in quanto sembra essersi privilegiato un riferimento permanente alla programmazione generale del Governo, la quale, pur recuperando al suo interno naturali elementi di flessibilità, deve garantire che l'intera attività amministrativo-gestionale risponda ad un indirizzo politico-istituzionale unitario.

Sul concreto valore di carattere permanente della direttiva possono avanzarsi talune perplessità, atteso che i profili evolutivi che si registrano nelle diverse amministrazioni

[1] Al riguardo la Corte esprime apprezzamento per la modifica introdotta nel nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza: il dPCM 9 dicembre 2002 prevede, infatti, la trasmissione alla Corte del consuntivo della Presidenza unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6).

sembrano richiedere - piuttosto - la reiterazione di strumenti snelli e frequenti, di coordinamento ed indirizzo, pur rimanendo valido - peraltro - l'impianto programmatico di fondo che regge la direttiva in questione.

1.4. La coerente configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio ha comportato il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione e l'attribuzione, conseguente, di una autonomia organizzativa e contabile.

In tal modo – come anche ricordato nella parte generale di questa relazione della Corte dedicata alla organizzazione della pubblica amministrazione – i compiti e le strutture della Presidenza sono stati oggetto di un positivo processo di "essenzializzazione", con il trasferimento ad una serie di Ministeri dei dipartimenti (da qualificare "operativi" o "gestionali") che erano stati situati presso di essa.

Peraltro, e rileva nella presente sede dei profili istituzionali, permangono taluni elementi, già definiti "ridondanti", negli assetti organizzativi non ricompresi nel Segretariato generale. Vanno quindi promosse ulteriori iniziative per pervenire ad un assetto della Presidenza che sia sempre più rispondente a criteri di autonomia e flessibilità organizzativa e funzionale, come prefigurato dalla legge n. 400 del 1988 e dal d.lgs. n. 303 del 1999, con le sue successive integrazioni e modificazioni.

Così potranno dispiegarsi meglio le azioni di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio, le quali devono qualificarsi sempre più in relazione al coordinamento dell'attività normativa e amministrativa del Governo e delle politiche di settore considerate strategiche nel programma di Governo (con monitoraggio sul suo stato di attuazione). Cruciali appaiono - altresì - la promozione e la verifica dell'innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico.

Al riguardo si fa comunque rinvio al successivo paragrafo sugli assetti organizzativi.

1.5. Si collocano, ancora, nel novero dei profili istituzionali le motivazioni sottese all'assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In proposito è da porre in evidenza l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve coniugarsi con l'esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

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

1.6. A conclusione della trattazione dei profili istituzionali va, infine, ricordato che il recente decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, ha introdotto rilevanti innovazioni nell'assetto complessivo dell'organizzazione degli apparati statali. In particolare, con specifico riferimento alla Presidenza, va posto in debita luce il trasferimento – alla stessa Presidenza – della segreteria del Comitato interministeriale della Programmazione economica.

Rilevanti appaiono, tra l'altro, anche le attribuzioni, ora devolute espressamente alla Presidenza, in materia di sport e di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili e di politiche per la famiglia. Così pure merita menzione, per converso, l'inserimento del dipartimento "italiani nel mondo" nel Ministero degli affari esteri, come anche la riconduzione delle politiche antidroga, nonché le funzioni in materia di Servizio civile nazionale, nel nuovo Ministero della solidarietà sociale.

Stante quanto precede la Corte rileva peraltro – fin d'ora – che la istituzione di quattro nuovi dicasteri sembra discostarsi ulteriormente dal disegno organizzativo sotteso al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

2. Il Segretariato generale e le relative direttive per l'azione amministrativa.

Il Segretariato generale costituisce il nucleo essenziale dell'intera attività della Presidenza: la sua cornice strategica di riferimento è delineata dalle politiche intersettoriali di governo relative alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione della amministrazione, al contenimento della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi; questa cornice appare confortata, in linea di principio, dalle indicazioni contenute nella già menzionata direttiva emanata – nel mese di dicembre 2004 - dal Presidente del Consiglio dei Ministri concernente "indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo".

Qui la Corte ritiene di dover evidenziare la compiutezza delle direttive del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti ed uffici della stessa Presidenza (in ordine ai quali non vi è titolarità politica dei Ministri senza portafoglio).

La direttiva del 22 marzo 2005 è stata oggetto di specifica valutazione della Corte; deve sottolinearsi – al riguardo - la validità del rafforzamento del ruolo dei Centri di Responsabilità nella fase di quantificazione e valutazione delle risorse necessarie alla realizzazione dei nuovi programmi, attuabile solo restituendo il dovuto peso alla funzione del controllo di gestione a livello degli stessi Centri di Responsabilità.

Attraverso la misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (funzione garantita proprio dal controllo strategico) i Centri di Responsabilità possono – infatti – entrare in possesso di quegli elementi conoscitivi, per l'appunto di natura finanziaria, economica e gestionale, necessari a raccordare la programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi. A tal fine, la programmazione operativa dell'amministrazione per l'anno 2005 rinviene il suo fondamento nell'ambito di taluni obiettivi strategici generali, prescelti per la loro importanza:

- l'applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale;
- l'utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative;
- lo sviluppo del "sistema qualità", coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano in tutte le sue dimensioni;
- la digitalizzazione delle attività amministrative e la "smaterializzazione" del cartaceo attraverso un ulteriore "alleggerimento" consentito dal maggior uso della tecnologia.

La successiva direttiva generale, adottata il 24 febbraio 2006, definisce – con notevole puntualità e con dovizia di elencazione - gli obiettivi strategici, così individuati:

- semplificazione amministrativa, razionalizzazione di assetti organizzativi e logistici, reingegnerizzazione di processi critici e di digitalizzazione della amministrazione;
- razionalizzazione e contenimento della spesa con contestuale miglioramento della qualità dei servizi;
- valorizzazione del capitale umano;
- trasparenza dei procedimenti;

- potenziamento degli strumenti di gestione manageriale della pubblica amministrazione, attraverso l'introduzione del sistema di valutazione della dirigenza pubblica, il miglioramento del processo di programmazione strategico–operativa e del sistema di monitoraggio dei risultati conseguiti, il coordinamento e la diffusione delle metodologie di controllo di gestione.

Peraltro, al di là della mera elencazione, la Corte ritiene utile porre in luce taluni aspetti significativi che si desumono dal testo della direttiva in questione:

a) la particolare posizione istituzionale della Presidenza e delle funzioni ad essa attribuite (struttura di supporto al Presidente nell'esercizio delle proprie funzioni costituzionali di impulso, indirizzo e coordinamento) implica l'esigenza che l'Amministrazione consideri gli indirizzi strategici come veri e propri presupposti gestionali di tutta l'organizzazione, ai quali ispirare l'intera azione amministrativa;
b) l'evoluzione complessiva dei contesti istituzionali, gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, la globalizzazione, la crescita della competizione a livello internazionale anche nel settore delle pubbliche amministrazioni, impongono la necessità di garantire flessibilità organizzativa e gestionale, innovazione tecnologica, valorizzazione del capitale umano, una sempre maggiore ricerca della efficienza e della efficacia nella gestione delle limitate risorse pubbliche disponibili;
c) la complessità degli obiettivi situa gli stessi in programmi di lunga durata rispondenti ad una esigenza di innovazione continua che, prescindendo anche dalla esplicitazione formale nell'ambito dei programmi di Governo, rappresenta un fondamentale criterio di sopravvivenza di qualsivoglia organizzazione.

3. Gli assetti organizzativi.

3.1. Le notazioni sulla organizzazione complessiva devono rilevare, inizialmente, che la configurazione della Presidenza, come disegnata nella logica sistemica del d.lgs. n. 303 del 1999, non rinviene ancora integrale conferma per il permanere di taluni ambiti di competenze che vengono ad aggiungersi a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si richiamano soprattutto le attribuzioni del Dipartimento della protezione civile, che è oggetto di successive osservazioni; in una visione espansiva della Presidenza si colloca – altresì – il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ed istituito con dPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio nazionale per il servizio civile, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La situazione illustrata non è apparsa semplificata dalla avvenuta nomina di un cospicuo numero di Ministri senza portafoglio (d.P.R. 23 aprile 2005), con la conseguenza di conferire una consistenza e una dimensione organizzativa alla Presidenza del Consiglio che si ripercuote in modo non positivo sulle strutture deputate ad assicurare la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi (bilancio e ragioneria, risorse umane, risorse strumentali)[2].

3.2. Tra i numerosi Dipartimenti della Presidenza, ai quali sono preposti Ministri senza portafoglio, una speciale collocazione, in relazione alle sue generali attribuzioni in materia di razionalizzazione organizzativa, assume il Dipartimento della Funzione pubblica, oggetto del decreto di organizzazione in data 5 novembre 2004.

Tra gli assetti organizzativi previsti si ritiene di porre in evidenza le competenze dell'Ufficio per il personale della Pubblica Amministrazione e l'Ufficio per l'attività normativa.

---

[2] Come già accennato, gli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri subiranno significative modificazioni per effetto del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, tuttora all'esame del Parlamento.

Il primo ufficio (UPPA) definisce la programmazione del reclutamento del personale per concorsi o mobilità; coordina e promuove le iniziative riguardanti il trattamento e la mobilità del personale non dirigenziale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, curando i relativi adempimenti; segue il coordinamento e la promozione della disciplina generale in materia di contratti flessibili di lavoro; coordina e promuove iniziative per il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Il secondo ufficio (denominato propriamente "ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure") fornisce supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo; cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa; coadiuva altresì il Ministro nell'attività, nell'ambito del comitato di indirizzo per la guida strategica della sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR); presta, inoltre, supporto ad altri uffici per il corretto uso delle fonti e per la qualità della regolazione e degli atti normativi.

3.3. In relazione al Dipartimento della Protezione civile la Corte è si già ampiamente – in passato - soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile", disegno da situare – a sua volta - nel più ampio contesto della legge organica n. 225 del 1992. Al riguardo era stata sottolineata, con speciale rilievo, la funzione essenziale del coordinamento, tipica e peculiare della Presidenza, che non presuppone compiti propriamente operativi, comportanti impiego diretto di risorse umane e di supporti logistici e strumentali.

Va posto in debita evidenza – altresì - che tutta la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi" - che comporta delicate interrelazioni con il sistema delle autonomie e in primo luogo con le Regioni - deve essere oggetto di adeguata ponderazione a livello istituzionale, considerando che la protezione civile è materia ricompresa dall'art. 117 Cost. nella legislazione concorrente, con conseguente potere legislativo spettante alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

Nel ribadire le precedenti osservazioni, la Corte deve comunque osservare che l'esercizio delle attribuzioni in ordine ai grandi eventi non ha gravato sulla funzionalità operativa della struttura del Dipartimento, né ha sottratto capacità di intervento all'apparato deputato alla gestione dell'emergenza, essendo stato istituito un apposito "Ufficio grandi eventi", che si articola in due servizi i quali si occupano della pianificazione e della gestione dei "grandi eventi" stessi.

Sulla emanazione delle numerose ordinanze, che contraddistinguono sostanzialmente la gestione dei grandi eventi, sono state acquisite dall'Amministrazione una serie di considerazioni che, qui di seguito, si sintetizzano rivelandosi suscettibili di adeguata ponderazione:

- ad avviso della Presidenza risulta indispensabile il ricorso allo strumento dell'ordinanza: è stato infatti ritenuto che l'emanazione di apposite ordinanze permette di porre in essere, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle direttive comunitarie, tutte le iniziative per il reperimento urgente di beni, forniture, servizi e la predisposizione di strutture finalizzate a garantire un'adeguata ospitalità ai soggetti partecipanti e ad assicurare un corretto svolgimento delle manifestazioni in condizioni di massima sicurezza; e ciò fatte salve le specifiche competenze degli organi ordinariamente competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica e nel rispetto delle competenze regionali e comunali, ove ciò sia consentito dalle esigenze di tempestività e adeguatezza degli interventi, che giustificano il ricorso a poteri e mezzi straordinari. In ogni caso – ad avviso della Corte - la materia rimane suscettibile di ogni utile, ulteriore, approfondimento;

- sempre secondo l'Amministrazione l'ordinanza, agendo in deroga alla legislazione vigente, consente il ricorso a procedure più celeri con maggiore capacità incisiva, indispensabili in talune specifiche situazioni, ma sempre soggette ai controlli previsti dall'ordinamento sulle attività poste in essere in applicazione delle stesse.

Sempre in materia di attività del Dipartimento della protezione civile, è da richiamare, con debito rilievo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, già oggetto di attenta valutazione da parte della Corte.

In proposito va ricordato che l'Unione europea aveva avviato, nei confronti dello Stato italiano, la procedura d'infrazione ex art. 226 del Trattato, con riferimento all'emanazione delle ordinanze di protezione civile ex articolo 5, comma 2, della legge n. 225/1992 che si riteneva potessero aver violato le procedure comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture.

Nella pendenza di tale procedura è emersa in sede comunitaria, ed è stata partecipata al Governo italiano, l'esigenza che lo Stato italiano fornisse un quadro normativo di riferimento in materia, che desse piena assicurazione circa la coerenza delle iniziative di carattere emergenziale con i principi comunitari.

Quanto precede ha determinato il Governo ad adottare la già citata direttiva del Presidente del Consiglio, avente come destinatari gli uffici ed enti istituzionalmente competenti per le attività istruttorie e di predisposizione di provvedimenti emergenziali di protezione civile; e ciò per conformare l'azione in una logica di superamento dell'emergenza nel rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario in materia di appalti di lavori, di forniture e di servizi[3].

Molti spunti di valutazione possono trarsi dalla direttiva che qui si esamina; alla Corte appare utile porre in debita luce l'art. 5 della stessa direttiva, che impone ai commissari delegati che operano in base ad ordinanze di protezione civile di provvedere alle aggiudicazioni necessarie per il superamento delle predette situazioni d'emergenza nel rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture; le medesime ordinanze dovranno anche definire la tipologia degli interventi e delle iniziative da adottarsi in deroga all'ordinamento giuridico vigente, nonché la specificazione di termini temporali e modalità di realizzazione.

E' da rilevare, ancora, che con l'entrata in vigore della direttiva il procedimento infrattivo è stato archiviato dalla Comunità europea con provvedimento del 14 dicembre 2004 (PV 1683).

Da ultimo, va considerato che sussistono talune problematiche in materia di emergenza rifiuti nel sud del paese, in ordine alle quali saranno da esaminare gli ulteriori sviluppi della delicata e complessa materia.

3.4. Tra gli assetti organizzativi due strutture che vengono menzionate, qui di seguito, appaiono caratterizzate da scarsa correlazione con le specifiche attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.4.1. La prima osservazione concerne il Dipartimento per le politiche antidroga; tale Dipartimento è stato oggetto di due provvedimenti, che si ricordano per ragioni di completezza del quadro normativo:
- legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 83: istituzione e organizzazione;

[3] Per la gestione dei "grandi eventi" è sempre da auspicare la massima comunicazione e pubblicità: va ricordato – in proposito – che nel corso dell'organizzazione della Conferenza intergovernativa dei Capi di Stato e di Governo del 4 ottobre 2003, al fine di assicurare condizioni di trasparenza, il Capo del Dipartimento della protezione civile-Commissario delegato, all'art. 1, comma 5, della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3313 del 12 settembre 2003, ha disposto la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale in tutte le determinazioni commissariali comportanti spese.

- DPCM 15 marzo 2004, in forza del quale il Dipartimento è la struttura competente per il coordinamento delle pubbliche amministrazioni sulle politiche atte a contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcooldipendenze correlate (nonché per la promozione e la collaborazione con le associazioni, con le comunità terapeutiche e con i centri di accoglienza operanti nel campo della prevenzione, del recupero e del reinserimento sociale dei tossicodipendenti).

Dal quadro appena delineato, pur nella piena consapevolezza della grande importanza sociale delle funzioni conferite al Dipartimento, non è agevole ravvisare - ad avviso della Corte - un collegamento con i compiti propri di una amministrazione che ha il compito essenziale di costituire il supporto alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3.4.2. La seconda osservazione attiene al decreto 19 gennaio 2004, che ha disciplinato la organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo.

Detto Dipartimento cura, in atto, il coordinamento dell'azione governativa nelle seguenti materie:

a) promozione culturale e informazione delle comunità italiane all'estero al fine di mantenere il legame con il Paese di origine e promozione e tutela dei diritti politici e civili degli Italiani residenti all'estero;

b) intervento coordinato dello Stato e delle Regioni a favore delle comunità italiane all'estero, nonché provvidenze per gli italiani che rimpatriano;

c) politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, con particolare riferimento alla valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, ai fini dello sviluppo del loro legame con la madrepatria.

In proposito la Corte non può non rilevare – nella materia – una generale ed estesa competenza del Ministero degli affari esteri, anche se è genericamente affermata, in seno al Dipartimento in questione, una funzione di coordinamento.

3.5. A livello ordinamentale va ricordato che nello scorso esercizio, il d.l. n. 63 del 2005, conv. dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, ha attribuito per l'esercizio delle funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, al Presidente del Consiglio o al Ministro da lui delegato, la possibilità di utilizzare anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.6. Con d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258 è stato emanato il regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, che è stato tempestivamente nominato con altro d.P.R. in data 28 ottobre 2004.

Le attribuzioni dell'Alto Commissario desumibili dal regolamento così si sintetizzano:

a) svolgimento di indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione o di illecito (o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione);

b) elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo;

c) monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale.

In ordine a questa nuova figura istituzionale la Corte ravvisa la necessità di attendere, in tempi ravvicinati, circostanziate notizie sull'attività svolta, al fine di formulare successivamente le pertinenti valutazioni.

3.7. A livello delle strutture incardinate nel Segretariato generale occorre menzionare, dapprima, una innovazione del più recente periodo.

Infatti con decreto del Presidente del Consiglio 11 luglio 2005 è stato ridefinito l'assetto organizzativo con la creazione di una struttura generale specificamente dedicata alla gestione degli immobili e all'approvvigionamento dei beni e dei servizi, con esclusione di quelli di natura informatica, mediante la soppressione del Dipartimento per le risorse umane e strumentali e la contestuale istituzione del Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici e dell'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili.

Sulla validità operativa di questo nuovo assetto organizzativo, che comunque appare giustificato da effettive esigenze di razionalizzazione, la Corte si riserva ulteriori valutazioni in sede di prossima relazione.

Nell'ambito delle strutture generali della Presidenza, deputate a compiti di gestione delle risorse e controllo, assume un ruolo specifico un ufficio la cui opera si riflette anche su compiti ed attribuzioni della Corte, e cioè l'Ufficio bilancio e ragioneria.

L'anno 2005 ha contraddistinto - per questo Ufficio - un arco temporale comportante molteplici, onerose, attività, da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione organizzativa in atto. L'Ufficio, in particolare, ha svolto, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, l'attività connessa al controllo della regolarità amministrativa e contabile sui provvedimenti e sui titoli di spesa emessi dai Centri di Responsabilità e di spesa della Presidenza.

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

4. La funzione di controllo interno.

4.1. Una prima constatazione che può effettuarsi riguarda l'attività intensa svolta dall'Ufficio di controllo interno della Presidenza, che già in passato si è posto come struttura pilota, qualificata da un impegno poi seguito gradatamente – nel tempo – dalle altre amministrazioni statali con alterne vicende di adeguatezza al disegno del decreto legislativo n. 286/1999.

In breve può dirsi che il controllo interno, secondo la Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2005, ha curato l'analisi dell'andamento delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi annuali assegnati a ciascuna struttura dalla stessa Direttiva, monitorando lo stato di avanzamento dei programmi ed il conseguimento dei risultati finali dell'azione amministrativa.

Lo stato di attuazione degli obiettivi della citata Direttiva del Segretario generale è oggetto di monitoraggio – durante il corso della gestione annuale – attraverso la verifica delle informazioni inserite nella procedura automatizzata, aggiornata direttamente a cura delle strutture del Segretariato generale coinvolte.

Insieme al modello automatizzato per la rilevazione dei dati, l'Ufficio ha attivato – altresì – dei canali adeguati di comunicazione con i referenti delle strutture destinatarie della Direttiva, finalizzati ad assicurare l'ordinaria assistenza alle operazioni di aggiornamento del sistema e il necessario supporto metodologico.

4.2. L'attività dell'Ufficio di controllo interno nel 2005 è stata caratterizzata da connotazioni di interconnessione e trasversalità in grado di coinvolgere, il più possibile, strutture molto diverse e, spesso, impegnate in settori istituzionali altamente diversificati.

L'Ufficio si è inserito – per svolgere i compiti di sua competenza - in una programmazione operativa dell'amministrazione per l'anno 2005, declinata in 36 obiettivi

operativi (per un totale di 139 fasi di attività intermedie) ispirandosi ai seguenti quattro obiettivi strategici generali:

- applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale, obiettivo trasversale riguardante tutte le strutture del Segretariato generale. Per la realizzazione si è attuato, da parte dell'Ufficio per il controllo interno, un presidio delle fasi di rilascio e diffusione della metodologia relativa alla raccolta, gestione ed analisi dei dati di contabilità analitica e di andamento della gestione;
- utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative, obiettivo finalizzato a incentivare le strutture a beneficiare del patrimonio informativo creato attraverso il funzionamento del sistema di contabilità analitica dipartimentale;
- sviluppo del sistema qualità, obiettivo strategico finalizzato a sollecitare adeguati interventi di monitoraggio della qualità non solo riferibile ai risultati delle strutture, ma coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano nelle sue effettive dimensioni[4];
- digitalizzazione delle attività amministrative e "smaterializzazione" del cartaceo, in prosieguo al programma di semplificazione delle attività, già da tempo avviato dalla amministrazione. Sono stati attuati nuovi interventi di razionalizzazione dei processi attraverso un ulteriore "alleggerimento" consentito dal maggior uso della tecnologia e il potenziamento dei servizi on-line messi a disposizione dalle strutture organizzative nell'ambito del sito intranet della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Alcuni progetti di "smaterializzazione" del cartaceo sono stati realizzati nell'ambito di processi operativi inerenti le attività degli uffici del Cerimoniale, del Dipartimento per le risorse umane e strumentali (realizzazione di un sistema per l'automazione del processo di gestione delle forniture di beni) e dell'Ufficio del Segretario generale.

5. Considerazioni in materia di risorse umane e di servizi strumentali.

5.1. La materia della gestione delle risorse umane dà luogo a notazioni che, qui di seguito, si sviluppano per punti singoli; non è infatti agevole – data la peculiarità dell'Amministrazione – svolgere considerazioni di sistema e di complessiva valutazione.

5.2. Preliminarmente deve farsi un riferimento specifico alle disposizioni dell'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005), in forza delle quali è stata rideterminata la dotazione organica del personale dei ruoli della Presidenza apportando una riduzione complessiva del 5,6 per cento.

5.3. E', poi, da annotare che, in attuazione di quanto disposto dal CCNL e dal CCNL del personale della Presidenza del Consiglio in merito al conferimento di incarichi di natura organizzativa o professionale a n. 50 unità appartenenti alla terza area funzionale, sono state espletate le procedure di selezione dei candidati in conformità all'ordinamento della Presidenza.

La procedura di selezione è stata così articolata: in una prima fase di preselezione per l'individuazione di 100 dipendenti da avviare ad un master di perfezionamento ed in una seconda fase di formazione presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione finalizzata a fornire ai partecipanti gli strumenti teorici ed operativi per la comprensione e l'analisi delle politiche pubbliche.

---

[4] In questa direzione, tra i vari progetti realizzati, un obiettivo è stato conseguito dall'Ufficio per i Voli di Stato, di governo e umanitari nell'ambito di una analisi promossa tra un campione di utenti dei voli di Stato, finalizzata alla valutazione del grado di conoscenza/consapevolezza delle componenti del servizio offerto, nonché del grado di apprezzamento degli standard realizzati.

I criteri per l'attribuzione delle posizioni sono stati concordati nel protocollo di intesa firmato con le OO.SS. rappresentative il 5 luglio 2005: il personale viene assegnato in via prioritaria alle strutture di appartenenza. Nel caso in cui non risulti una reale esigenza d'inserimento nelle strutture, per una o più unità classificate, al personale con migliore punteggio in graduatoria è data possibilità di scelta per l'assegnazione alle posizioni disponibili presso le altre strutture della Presidenza, salvo rinuncia.

5.4. Nella materia della gestione delle risorse umane un suo proprio rilievo va riservato alla definizione del nuovo ordinamento professionale del personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'adeguamento alle peculiarità, e caratteristiche, di una struttura organizzativa con le dimensioni e la complessità richieste dalla necessità di assicurare il supporto ad organi del Governo della Repubblica. Il nuovo ordinamento è orientato alla valorizzazione degli aspetti di organizzazione professionale, nel rispetto della flessibilità, dell'innovazione, dell'integrazione e del dinamismo organizzativo.

Al riguardo il sistema di classificazione del personale previsto dal primo CCNL del personale del comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il quadriennio 2002-2005, ha rappresentato il riferimento per definire e determinare il contenuto lavorativo e la performance attesa per le diverse tipologie di operatori, utilizzando un sistema di profili professionali articolati su una pluralità di variabili.

In proposito può segnalarsi l'esigenza di definire una struttura generale di classificazione stabile nel tempo, ma anche dinamica in quanto capace di recepire adeguamenti e integrazioni, attraverso l'aggiunta di profili non inizialmente presenti e l'aggiornamento delle professionalità.

5.5. E' ancora da ricordare che in attuazione degli articoli 79 ed 80 del CCNL e dell'articolo 4 del contratto collettivo nazionale integrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoscritto il 15 settembre 2004, sono state avviate le procedure di valutazione, finalizzate al passaggio nella fascia economica immediatamente superiore della medesima area di appartenenza del personale inquadrato nelle Aree II e III, in possesso di una anzianità di almeno due anni nella fascia economica alla quale attualmente appartiene.

A tal fine, con l'accordo sindacale del 19 dicembre 2005, sono state individuate le procedure e i criteri di selezione per gli sviluppi economici, le quali attengono:

a) alla valutazione delle esperienze professionali, titoli di studio, titoli culturali, pubblicazioni e titoli vari, con presentazione di un curriculum per l'attribuzione del punteggio relativo;
b) al percorso formativo, con diverso livello di approfondimento in relazione all'area di appartenenza, al cui temine sarà previsto un esame finale.

Va, da ultimo, menzionato che per il personale non dirigenziale sono state introdotte una nuova disciplina dei buoni pasto, portando il valore da euro 4,65 ad euro 6,40, e la polizza sanitaria integrativa, finanziando il maggior onere con i fondi a carico del FUP (fondo unico per la produttività).

5.6. La trattazione della materia della gestione risorse umane ricomprende, da ultimo, il richiamo ai seguenti due contratti collettivi conclusi – entrambi – in data 13 aprile 2006:

- contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'Area VIII per il quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003;
- contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente della medesima Area per il biennio economico 2004-2005.

Detti contratti definiscono preliminarmente, con formulazioni alquanto generiche, il sistema delle relazioni sindacali. Si legge, infatti, nell'art. 3 del primo contratto che detto sistema, nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità della Presidenza e delle organizzazioni

sindacali, è "definito" in modo coerente con l'obiettivo di contemperare l'esigenza di incrementare l'efficienza, l'efficacia, la tempestività e l'economicità dei servizi erogati alla collettività, anche in relazione alle peculiari funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento della stessa Presidenza.

Nell'art. 1 del contratto si specifica altresì, sempre in termini molto generali, che nel quadro della riforma del lavoro pubblico, nel quale si colloca l'istituzione dell'area autonoma della dirigenza della Presidenza, il primo contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti si configura "come strumento prioritario per la valorizzazione del ruolo e della professionalità degli stessi mediante disposizioni dirette ad evidenziare le specificità che connotano il loro rapporto di lavoro". In proposito peraltro sarà utile effettuare – in prosieguo di tempo – una opportuna iniziativa di monitoraggio sulla concreta incidenza operativa delle innovazioni introdotte.

Il contratto in questione si applica a tutti i consiglieri e referendari della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai dirigenti di I e II fascia del ruolo speciale tecnico–amministrativo della protezione civile, appartenenti all'Area VIII di cui all'art. 2, ottavo alinea, del CCNQ del 23 settembre 2004 per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza.

Sul piano sostanziale è da dire che il predetto accordo per il quadriennio normativo della dirigenza ha recepito le novità già presenti nell'omologo contratto dell'Area I Ministeri, introducendo, però, alcune norme connesse alla peculiarità del comparto della Presidenza: in particolare sono state accentuate le caratteristiche di flessibilità dell'impiego del dirigente e, quale contropartita, sono state previste alcune salvaguardie relativamente alla valutazione dei risultati, alla attribuzione degli incarichi e alla mobilità. Talune innovazioni concernono la formazione e il trattamento economico (ponendo la corresponsione del trattamento economico di posizione variabile e di risultato per il personale, non appartenente ai ruoli, fuori dai fondi costituiti per la dirigenza di I e II fascia della Presidenza).

5.7. In prosieguo al quadro degli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio può essere trattata la materia delle esigenze logistiche, dei servizi generali di supporto e, più in generale, dei servizi strumentali.

5.7.1. In proposito deve essere, preliminarmente, ricordato che, nell'ambito di complesse esigenze emerse ai livelli operativi e funzionali, era stato già da qualche tempo predisposto dal Dipartimento per le risorse umane e strumentali un progetto pilota di esternalizzazione della organizzazione e gestione dei servizi generali di supporto (dPCM 4 agosto 2003), mediante la realizzazione di un modello organizzativo capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze.

Ciò stante, nel mese di aprile 2004 era stato predisposto il capitolato speciale in ordine alle modalità di svolgimento della procedura di gara per la selezione del socio privato di minoranza della costituenda società per azioni mista PCMS S.p.A. e per l'affidamento della gestione dei servizi generali di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (con particolare riguardo alle modalità di presentazione dell'offerta e di aggiudicazione della gara, agli adempimenti per la stipula dell'atto costitutivo della società, ai termini di stipulazione dell'atto e del contratto di servizio tra la stessa società e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla riservatezza delle informazioni).

Nel corso del 2004 e durante l'anno 2005 si erano poi succeduti, con ravvicinate scansioni, altri adempimenti (valutazione offerte, richiesta di chiarimenti, valutazione della documentazione, ecc.).

Premesso quanto precede, deve essere ora posta in debita luce la decisione della Presidenza, formalizzata con decreto del Segretario generale del 27 settembre 2005, di non procedere all'aggiudicazione della gara relativa al progetto pilota di esternalizzazione e gestione

dei servizi generali di supporto della stessa Presidenza, di cui al ricordato dPCM del 4 agosto 2003. Le motivazioni a base della decisione sono state supportate da valutazioni anche di natura economica, dovute alla necessitata riduzione delle disponibilità finanziarie in coerenza con i provvedimenti normativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, nonché ai maggiori oneri finanziari determinatisi a seguito dell'istituzione di ulteriori uffici e strutture di missione e di diretta collaborazione nell'ambito della Presidenza, ma anche da valutazioni relative all'inopportunità di procedere ad una sperimentazione organizzativa così rilevante a ridosso della fine della legislatura.

Conseguentemente alla ricordata deliberazione la Presidenza ha ridefinito l'assetto organizzativo con la creazione di una struttura generale specificamente dedicata alla gestione degli immobili e all'approvvigionamento dei beni e dei servizi, con esclusione di quelli di natura informatica. Si è – in tal modo – proceduto all'adeguamento delle strutture della Presidenza anche in relazione alle nuove dotazioni organiche della dirigenza.

5.8. In ordine ai servizi strumentali la Corte ritiene di soffermarsi, altresì, sull'attività - nel 2005 - dei servizi in *global service*. Al riguardo possono effettuarsi le valutazioni che seguono:

- in linea di massima, la presenza di un interlocutore unico ha reso possibile una sufficiente semplificazione amministrativa e gestionale, con riflessi sull'efficienza dell'intero sistema;
- attraverso l'interconnessione con i sistemi informativi già presenti si è realizzato un sistema di connessioni tecniche e di flussi operativi e informativi che ha alquanto snellito le procedure precedenti, accorciando i tempi di risposta agli utenti e rendendo semplice il circuito operativo;
- la presenza di uno staff tecnico si è dimostrata di apprezzabile efficacia operativa, soprattutto per gli aspetti connessi con le emergenze;
- è stata garantita la presenza dei presidi tecnologici senza soluzione di continuità e fino alle cessate esigenze presso le sedi più critiche (soprattutto Palazzo Chigi) per gestire emergenze. In più occasioni, nel corso dell'anno, il sistema in global service si è dimostrato una risorsa operativa utile per non tenere sotto i livelli di guardia la sicurezza delle sedi;
- quanto, da ultimo, alla manutenzione riparativa è da dire che i molteplici interventi di minuto mantenimento e/o di riparazione sono già ricompresi negli oneri forfetari previsti dai contratti e vengono effettuati in tempi di risposta veloci rispetto alle segnalazioni degli utenti.

5.9. In materia di servizi strumentali si ritiene utile illustrare, anche in relazione alle risorse finanziarie impiegate, taluni programmi specifici sviluppati nel 2005.

5.9.1. In relazione ai progetti di informatizzazione e telefonia è stato implementato il portale dei servizi al quale si può accedere anche tramite palmare; è stata predisposta – altresì – l'architettura affinché il sistema possa interagire con le strutture della Presidenza in modo automatico, semplificando e razionalizzando, a regime, il sistema di gestione dei beni mobili e di facile consumo.

Sono stati avviati inoltre due progetti per l'automatizzazione dei processi operativi, il primo relativo al conferimento delle onorificenza, con l'eliminazione delle schede cartacee individuali, ed il secondo relativo all'attività di monitoraggio dei procedimenti amministrativi ex legge n. 241 del 1990.

L'Amministrazione ha poi provveduto al cablaggio di alcune sedi e per ciascuna di esse sono stati attivati i relativi servizi di fonia e trasmissione dati; con il completamento di tali opere la rete di comunicazione della Presidenza, articolata su 19 sedi, comprende oggi 5.704 punti rete e 98 apparati attivi oltre a 17 centrali telefoniche.

5.9.2. Sempre in materia di logistica, di approntamento di servizi strumentali e di realizzazione di interventi tecnici sono proseguite numerose attività riguardanti il programma di razionalizzazione degli spazi destinati ad uffici avviato negli anni precedenti e finalizzato alla graduale dismissione delle sedi a carattere oneroso a favore di sedi demaniali. In tale ambito si è provveduto ad effettuare:

a) il completamento dei lavori di ristrutturazione, in Roma, della nuova sede della Galleria Colonna ed il conseguente insediamento degli uffici di quattro Ministri senza portafoglio ad essa destinati. Contestualmente è avvenuto il completo rilascio, richiesto per motivi di estrema necessità ed urgenza dall'Agenzia del demanio, della sede di Via Barberini, 38;

b) l'ultimazione dei lavori di ristrutturazione della nuova sede demaniale di via della Mercede, 9;

c) la dotazione per le nuove sedi demaniali dei necessari arredi e complementi di arredo, attraverso l'utilizzo dei sistemi di *e-procurement*, ai sensi del d.P.R. n. 101/2002. Sono state attivate sei aste europee *on line*, con il supporto della piattaforma informatica CONSIP; l'attivazione di tali procedure ha dato dei risultati in termini di semplificazione amministrativa, di trasparenza, di rapidità e di economicità. Si sono, in tal modo, ottenuti ribassi che vanno dal 13,26 per cento per gli arredi di rappresentanza per Ministri e capi dipartimento fino al 61 per cento per gli arredi operativi. Inoltre è stato utilizzato, per gli approvvigionamenti di beni presenti sui cataloghi elettronici CONSIP, il sistema *market place*, ottenendo risparmi medi del 10 per cento rispetto ai costi abituali.

6. L'ordinamento contabile e note di auditing finanziario.

6.1. La Corte osserva preliminarmente che, pur conservando il dPCM 9 dicembre 2002 sostanziale validità, qualora emergessero in futuro sostanziali esigenze di innovazioni in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, che – per la sua natura di regolamento delegato e previa, ovviamente, la determinazione, con legge, di norme generali regolatrici della materia – consentirebbe specifiche modifiche di sistema, ovvero eventuali revisioni, se necessarie, della disciplina generale della contabilità di Stato in quanto applicata.

6.2. Si sono rivelati, ormai dopo oltre un triennio, adeguati raccordi tra disciplina generale e disciplina specifica (riguardante la prima le amministrazioni dello Stato e la seconda la Presidenza). E' comunque da ribadire la centralità, anche per l'ordinamento contabile della Presidenza, di una armonizzazione con i principi generali della contabilità pubblica, la quale deve perseguire l'intento di rendere coerente la struttura contabile e la disciplina della gestione con l'esigenza di salvaguardare i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale. I capisaldi di riforma attengono, infatti, alla generalità delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche a quelle aventi ordinamento peculiare come la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

6.3. In materia di ordinamento contabile ritiene la Corte di soffermarsi, nuovamente, sull'istituto del "riporto", limitatamente all'ambito afferente alla protezione civile.

In proposito è da ricordare che l'art. 11 del regolamento stabilisce che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del Centro di Responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. L'istituto del riporto viene poi esteso, con il secondo comma dello stesso art. 11, anche alle somme finalizzate per legge e alle somme provenienti dall'Unione Europea nonché a quelle assegnate per le attività di protezione civile, ma con riferimento agli stanziamenti di parte corrente.

Al riguardo osserva la Corte - reiterando un suo avviso - che la predetta estensione amplia un ambito che dovrebbe afferire, più correttamente, soltanto alle spese di investimento; in particolare non appare adeguata – in carenza di specifiche motivazioni sulla riconduzione alla sostanziale nozione di spesa in conto capitale - l'astratta applicazione dell'istituto contabile del riporto alle attività di protezione civile, che sono da riconnettere a concrete situazioni di emergenza e di salvaguardia da calamità naturali.

6.4. La nota preliminare del bilancio 2005, della quale si è presa cognizione insieme alla nota per l'anno 2006, è caratterizzata da una apprezzabile compiutezza, con puntuali ed utili riferimenti ai diversi Centri di Responsabilità, per i quali dovranno sempre essere implementati approfondimenti in termini di adeguatezza economico-finanziaria. Nella nota preliminare al bilancio di previsione 2006 si rinvengono precisi riscontri della direttiva del Segretario generale.

E' inoltre da porre in luce che il bilancio recepisce, nella struttura, le modifiche apportate all'organizzazione della Presidenza.

6.4.1. Nella citata nota preliminare per il 2006 tre tematiche appaiono suscettibili di positiva considerazione da parte della Corte.

La prima attiene alla affermazione che il Segretariato generale intende proseguire sulla strada dello sviluppo delle politiche di semplificazione delle procedure amministrative e del miglioramento della regolamentazione, puntando, per la gestione interna, sulla responsabilità e managerialità della dirigenza per incrementare la qualità dei servizi resi ed ottimizzare gli assetti organizzativi ed i costi di gestione; ciò anche alla luce dei nuovi principi introdotti dalla legge n. 15 del 2005 sul procedimento amministrativo e dalla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 11 febbraio 2005, per l'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 in materia di protezione dei dati personali.

In secondo luogo, considerando la genericità della affermazione, si ritiene di poter apprezzare che le strategie gestionali individuate saranno calate in obiettivi operativi e programmi di azione diretti al superamento degli aspetti critici delle varie linee di attività, proseguendo - in tal modo - nell'opera di reingegnerizzazione dei processi, di modernizzazione dell'apparato e di snellimento operativo, anche grazie al ricorso costante all'innovazione tecnologica.

Da ultimo appare positivo il potenziamento della progressiva integrazione dei flussi operativi, già intrapresa negli anni precedenti, con l'ulteriore estensione delle procedure di trasferimento automatizzato dei dati tra più Centri di Responsabilità per consentire una migliore programmazione degli interventi ed una gestione più correttamente modulata nel corso dell'intero esercizio.

6.5. Quanto all'auditing finanziario contabile, dispiega rilevanza e può essere positivamente valutata la direttiva per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2006, datata 8 settembre 2005.

Di detta direttiva merita autonoma evidenza il seguente punto, che attiene ad un argomento più volte oggetto di attenzione da parte della Corte: "con specifico riferimento al disposto di cui all'art. 6, comma 1, del decreto concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli Centri di Responsabilità, nel determinare le previsioni relative ai fabbisogni finanziari, avranno altresì cura di indicare, con adeguata specificazione, i principali obiettivi che si intendono perseguire - articolati per progetti e funzioni -; e ciò per porre in grado l'Ufficio bilancio e ragioneria di elaborare una nota preliminare al bilancio che risulti, come prescritto per legge, adeguatamente illustrativa delle finalità amministrative della gestione di riferimento e delle valutazioni di massima effettuate in ordine all'attendibilità delle previsioni finanziarie".

6.6. Proseguendo il discorso sull'auditing finanziario la Corte, in questa sede, espone i riscontri dati dalla Presidenza alle osservazioni effettuate nella precedente relazione, privilegiando quelli che sono suscettibili di particolare attenzione nell'ambito del disposto dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994.

6.6.1. L'Amministrazione ha osservato che l'eccessiva semplificazione delle voci di entrata relative alle dotazioni finanziarie per il Servizio civile deriva dalla oggettiva circostanza che il capitolo di bilancio inserito nella tabella del Ministero dell'economia e delle finanze non espone elementi idonei ad enunciare specificazioni più dettagliate. Importanza va, poi, attribuita al tema riguardante sia le voci di entrata, sia quelle di spesa, relative agli investimenti gestiti dalla protezione civile. Sul fronte dell'entrata, le considerazione della Corte sono state condivise dalla Presidenza; si evidenzieranno pertanto distintamente in futuro, nelle corrispondenti voci di entrata del bilancio autonomo della Presidenza, le risorse destinate agli investimenti di protezione civile per le quali, in effetti, sussistono elementi che consentono di addivenire ad articolazioni specifiche.

E', ancora, da rilevare che con riferimento alla gestione del Fondo di protezione civile, iscritto al cap. 974, l'Ufficio bilancio e ragioneria ha richiesto al Dipartimento della Protezione civile, in sede di programmazione 2006, un maggiore impegno nel definire gli stanziamenti di previsione, nell'intento di attenuare il ricorso ai prelevamenti dal fondo per limitarlo alle specifiche fattispecie emergenziali.

6.6.2. La osservazione della Corte sulla permanenza di un certo numero di capitoli "per memoria" in linea generale è stata condivisa dall'Amministrazione. Fin dall'esercizio 2005 pertanto la Presidenza ha cercato di ridurre il numero di tali capitoli: la loro utilità è stata comunque ritenuta permanente per voci di spesa per le quali, già in fase previsionale, è nota la necessità di riportare l'avanzo di esercizio (es. per fondi assegnati in chiusura della gestione precedente per progetti cofinanziati dall'UE).

6.6.3. E' stata auspicata anche dall'Amministrazione, a seguito di osservazione della Corte, una migliore adeguatezza dei dati esposti nella nota preliminare.

Peraltro per l'esercizio 2006 la predetta nota preliminare al bilancio di previsione è stata redatta seguendo, per quanto possibile, i criteri adottati per la stesura della relazione al conto consuntivo. La Presidenza ha comunque segnalato che appare in certa misura inevitabile che la prefigurazione dei programmi enunciati in sede di nota preliminare possa subire una riconsiderazione sin dalla prima fase gestionale di esercizio, in quanto i dati economico-finanziari che la supportano, pur formalizzati, sono comunque dipendenti da elementi esogeni connessi all'*iter* di approvazione della legge finanziaria. In proposito, pur prendendo atto delle difficoltà enunciate, si auspica un ulteriore miglioramento nella redazione della nota.

Al riguardo deve – infine - porsi in luce che il comma 171 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha prescritto quanto segue: "nella formulazione delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e seguenti, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti".

6.6.4. La Presidenza ha posto in evidenza, da ultimo, che la rilevata significativa divaricazione tra le previsioni iniziali e finali deriva, in prevalenza, da assegnazioni integrative per autorizzazioni legislative di spesa sopravvenute, che finanziano nuove e specifiche finalità, nonché da assegnazioni integrative disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere

sul fondo di cui all'art. 9 *ter* della legge n. 468 del 1978. Un fisiologico divario tra il dato finanziario delle previsioni iniziali e quello delle previsioni definitive discende, peraltro, ad avviso dell'Amministrazione, anche dall'applicazione dell'istituto del riporto.

6.7. A conclusione delle considerazioni in materia di auditing è da dire che le risultanze del consuntivo sono sostanzialmente condizionate dai dati delle protezione civile, che assumono un rilievo essenziale nella dimensione della spesa complessiva sia del bilancio preventivo che del conto finanziario: basta – in proposito - richiamare l'importo delle previsioni definitive complessive di spesa (pari a 4.808 milioni) da raffrontare a quello omologo del solo C.d.R. n. 13 (per 3.078 milioni). Tutto ciò potrebbe deporre - in prospettiva - in favore di una netta separazione della gestione della Presidenza del Consiglio in senso proprio da quella del Dipartimento della Protezione civile, per il quale era già stata prevista la configurazione ordinamentale di agenzia.

7. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.

7.1. L'esame del conto finanziario 2005 ha trovato un fondamento, assai valido, nella relazione illustrativa al conto stesso; questa relazione contiene infatti elementi di sicura significatività, che la Corte ritiene di valutare in modo favorevole.

In special modo una parte della relazione consente di essere informati, agevolmente, della concreta utilizzazione delle risorse deputate alle esigenze funzionali della Presidenza. Sono stati rilevati, nella relazione, anche taluni criteri innovativi che potrebbero essere utilmente estesi ad altre amministrazioni statali.

7.2. E' da porre in evidenza, ai fini della completezza dei dati gestionali refluenti nel consuntivo, che nell'anno 2005 è divenuto operativo il sistema di monitoraggio in tempo reale dei provvedimenti di spesa (denominato SGCS), che ha integrato il vigente sistema di contabilità gestionale SICOGE, esteso - quest'ultimo - ad un maggior numero di centri di spesa del Segretariato generale.

E' ugualmente attivo il portale unico per la logistica integrata (denominato SABS), che dal gennaio 2004 consente al competente Dipartimento di gestire, con maggiore rapidità, le numerose richieste di beni e servizi provenienti da tutte le strutture della Presidenza, ivi incluse quelle affidate ai Ministri senza portafoglio ovvero ai sottosegretari di Stato; e ciò può contribuire, notevolmente, ad una migliore, tempestiva, predisposizione del documento contabile.

7.3. Si premette che il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato approvato con dPCM in data 11 maggio 2006; il conto stesso è stato trasmesso al Presidente della Corte dei conti con lettera - del Segretario generale della Presidenza – del 16 maggio 2006 (pervenuta alla Corte il successivo 30 maggio).

Ciò stante, e conformemente alle passate relazioni, l'esame dei dati finanziari muove inizialmente dal versante dell'entrata ponendo in luce - in modo sintetico - quanto segue: le entrate originariamente previste in euro 2.831 milioni, corrispondenti alla dotazione delle unità previsionali di base 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei Ministri), 3.1.5.14 e 3.2.10.2 (Editoria), 3.1.5.15 e 3.2.10.3 (Protezione civile) e 3.1.5.16 (Servizio civile) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché ad una quota di avanzo di esercizio degli anni precedenti, sono state definitivamente accertate per effetto di successive variazioni in 4.813 milioni.

L'aumento di 1.982 milioni rispetto alle previsioni iniziali è riconducibile alle seguenti variazioni incrementali (enunciate in termini contabili sintetici):

- per 531 milioni da finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi;
- per 33 milioni da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari;
- per 1.418 milioni, infine, dall'ulteriore utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti.

Del già citato importo di 4.813 milioni sono stati riscossi 4.809 milioni e sono rimasti da riscuotere 4 milioni circa. Dette risultanze sono da correlare ad una serie di adempimenti amministrativi non caratterizzati da rallentamenti suscettibili di nota, anche se - come è noto - i dati dell'entrata rivestono scarsa significatività proprio per la loro stessa natura di risorse provenienti da adempimenti amministrativi caratterizzati da necessarietà; in ogni caso non si rilevano distonie, su questo versante, nei raccordi tra Ministero dell'economia e delle finanze e uffici deputati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Può altresì rilevarsi, in questo primo versante delle entrate, che l'avanzo effettivo di competenza dell'esercizio 2005, ammontante a 1.633.132 euro, risulta nettamente inferiore al 10 per cento dell'importo delle previsioni finali, per l'anno 2005, per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, comprese le variazioni avvenute nel corso dell'esercizio, ammonta a complessivi 675.784.288 euro. Ciò è da porre in relazione con quanto disposto dall'art. 10 del dPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che il Segretario generale - in presenza del superamento del ricordato 10 per cento - proponga al Presidente del Consiglio il versamento dell'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

7.4. In ordine al versante della spesa il bilancio recava previsioni iniziali per complessivi 2.831 milioni; in correlazione alle maggiori entrate verificatesi sono stati istituiti in prosieguo di tempo, ed in relazione a sopravvenute esigenze, nuovi capitoli di spesa ed incrementati gli stanziamenti di capitoli già presenti in bilancio.

Le previsioni iniziali di spesa hanno fatto registrare, complessivamente, un incremento pari a 1.977 milioni: le previsioni definitive di spesa si sono perciò attestate in 4.809 milioni.

Il versante della spesa dà luogo in termini di competenza alle seguenti risultanze che - per ragioni di completezza espositiva - vengono espresse in euro:

	Previsioni definitive	**Impegni**	**Differenza**
Parte corrente	1.842.647.374,08	1.550.482.056,94	292.165.317,14
Conto Capitale	2.965.922.672,00	1.797.321.192,08	1.168.601.479,92
Totale	4.808.570.046,08	3.347.803.249,02	1.460.766.797,06

In proposito è da porre in debita evidenza la sussistenza di ritmi gestionali, scaturenti dall'assunzione di impegni, alquanto divaricati in relazione alla spesa di parte corrente nel raffronto con quella di investimento, dove viene a configurarsi un processo di stagnazione che assume un suo proprio rilievo.

Ad ulteriori considerazioni possono dar luogo i rapporti tra pagamenti ed impegni: infatti su un importo complessivo di 3.348 milioni di impegni sono stati effettuati pagamenti per complessivi 2.369 milioni, con determinazione di un totale globale di residui passivi pari a 979 milioni. Questo dato desumibile dalla gestione di competenza fa ritenere che i due comparti (della spesa corrente e di investimento) denotino rapporti di qualche dinamicità tra pagamenti effettuati e totale impegnato (rispettivamente 1.082 milioni su 1.550 milioni per il titolo I e 1.287 milioni su 1.797 milioni per il titolo secondo).

7.5. Per la gestione di residui degli anni precedenti il consuntivo pone in luce le seguenti risultanze – anche qui espresse in euro - integrate con i dati delle diminuzioni intervenute in conformità all'ordinamento contabile:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare	Diminuzioni
Parte corrente	572.730.193,04	410.918.370,01	148.425.181,06	-13.386.641,97
Conto capitale	603.156.811,19	346.145.816,70	254.717.190,33	-2.293.804,16
Totale	1.175.887.004,23	757.064.186,71	403.142.371,39	-15.680.446,13

Al riguardo si pone in luce che le menzionate diminuzioni sono da attribuire, per 5 milioni circa a perenzioni amministrative, e per la restante parte, ad annullamenti di impegni provenienti da esercizi precedenti per i quali è venuto meno l'obbligo giuridico.

Conclusivamente, i residui passivi, accertati al 31 dicembre 2005 sui capitoli di spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ammontano a 1.382 milioni e risultano così ripartiti:

- somme rimaste da pagare sul conto della competenza 979 milioni
- somme rimaste da pagare sul conto dei residui 403 milioni

Premesso quanto precede in termini di esposizione contabile, la Corte osserva che il quadro desumibile dai dati rivela un grado di smaltimento di un certo significato per la spesa di parte corrente che registra – a fine esercizio – l'importo, ancora da pagare, di 148 milioni. Diversa è la situazione per la spesa di investimento per la quale l'importo dei pagamenti per 346 milioni non realizza ancora una sufficiente incidenza sull'importo iniziale ammontante a 603 milioni.

7.6. Talune considerazioni sono da svolgere dopo le risultanze contabili finora evidenziate; le stesse sono correlate a valutazioni effettuate anche dall'Amministrazione in sede di relazione al conto finanziario 2005, valutazioni che, in linea di massima, appaiono sorrette da accettabile fondamento.

Nel complesso le risultanze totali depurate dai dati relativi alla Protezione civile che, per la specificità delle spese effettuate vanno analizzati separatamente, consentono di enucleare un quadro caratterizzato da una qualche dinamicità, espressa sia dal rapporto tra gli stanziamenti definitivi e gli impegni assunti (circa 70 per cento) che tra questi ultimi ed i pagamenti effettuati (circa 71 per cento). E', poi, da segnalare che il rapporto tra il complesso delle spese strumentali (di beni e servizi e di personale, depurate degli oneri relativi alla diretta collaborazione con i vertici politici) e la spesa totale è pari a circa il 22 per cento.

La già citata relazione dell'Amministrazione si sofferma, con analisi puntuale, su taluni significativi macroaggregati, evidenziando confronti con la gestione dell'anno 2004. Qui appare utile annotare quanto segue:

1) l'incremento delle spese per il personale, che può qualificarsi di "line", registra un +14 per cento da correlare agli oneri del primo contratto nazionale di lavoro del personale del comparto Presidenza, nonché del relativo contratto integrativo riferiti all'intero anno 2005 mentre, nel 2004, hanno inciso solo per tre mesi;
2) le spese per il personale di staff del Presidente, dei due Vice Presidenti, dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio registrano una crescita (+12 per cento) che è da riconnettere alla messa a regime degli uffici di diretta collaborazione, giustificata dalla creazione, all'indomani della modifica della compagine governativa del 23 aprile 2005, di nuove figure istituzionali (Ministro per le politiche di sviluppo e coesione territoriale, Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento, Sottosegretario per le riforme istituzionali, Sottosegretario per gli affari regionali);
3) l'andamento incrementale delle spese per beni e servizi è da riferire ad una precisa scelta strategica pur in una situazione di scarsità di risorse: si implementano, nell'immediato, il carico finanziario per consentire, in futuro, una stabile riduzione di spesa corrente. L'Amministrazione ha infatti inteso proseguire nel programma di razionalizzazione degli spazi destinati agli uffici, avviato negli anni precedenti e

finalizzato alla graduale dismissione delle sedi a carattere oneroso a favore di sedi demaniali, provvedendo anche a dotare gli uffici dei necessari arredi attraverso l'utilizzo di sistemi di *e-procurement*.

7.7. In materia di risultanze gestionali deve evidenziarsi che i mezzi finanziari facenti capo al C.d.R. Segretariato generale (641 milioni), ed effettivamente impegnati per 536 milioni, sono in parte notevole (177 milioni) riferibili agli oneri (diretti e riflessi) per il personale in servizio presso tutte le strutture generali disciplinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003, la cui gestione risulta centralizzata presso un unico centro di spesa.

Le spese per l'acquisizione di beni e servizi, per le quali la "gestione accentrata" presso il Segretariato generale ricomprende anche le risorse strumentali impiegate dagli altri Centri di Responsabilità, con le sole eccezioni del Dipartimento della protezione civile e del Dipartimento della funzione pubblica, si sono attestate in 73 milioni circa. Detta gestione ha consentito, comunque, una razionalizzazione di interventi – per loro natura – frammentati e assai diversificati.

7.8. Una ulteriore notazione sulla gestione concerne il C.d.R. n. 9 (Informazione ed Editoria). Il relativo Dipartimento (struttura operante nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale, informazione e pubblicità nonché dell'attuazione della legislazione relativa alle provvidenze all'editoria e ai prodotti editoriali) ha registrato impegni per 585 milioni a fronte di stanziamenti definitivi per 634 milioni.

Per gli interventi di settore sono stati impegnati 572 milioni destinati:

- alle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali, attuate con l'erogazione delle provvidenze previste dalla legge n. 250 del 1990 in favore di giornali quotidiani e periodici e di emittenti radiofoniche nazionali e locali, nonché dalla legge n. 223 del 1990 in favore di emittenti televisive locali. Sono stati, altresì, effettuati i rimborsi in favore dei gestori delle riduzioni tariffarie riconosciute alle imprese radiofoniche e satellitari nonché i rimborsi alle Poste italiane S.p.A. per analoghe riduzioni;
- ai programmi di informazione e comunicazione istituzionale per la realizzazione di campagne pubblicitarie e di particolare utilità sociale o di interesse pubblico;
- agli oneri derivanti dalla stipula di contratti con le principali agenzie nazionali di informazione e con la RAI.

7.9. Altra, specifica, menzione deve effettuarsi per il C.d.R. n. 12 – Innovazione e tecnologie – nell'ambito del quale per l'attività di coordinamento delle politiche di promozione dello sviluppo della "società dell'informazione" sono stati assunti impegni per complessivi euro 185 milioni a fronte di previsioni per 329 milioni e con formazione di rilevanti economie (per 144 milioni).

Parte di essi (per 43 milioni) è da riconnettersi a progetti che incidono sul "Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico" (art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) ammessi al finanziamento su deliberazione del Consiglio dei Ministri per la società dell'informazione. In particolare, sono stati avviati i progetti relativi al "Portale nazionale del turismo" e quello denominato "Non è mai troppo tardi" destinato a promuovere, attraverso lezioni televisive, l'alfabetizzazione informatica e l'utilizzo del computer e di internet.

In occasione delle elezioni amministrative regionali è stata, inoltre, data attuazione alla sperimentazione dello scrutinio elettronico.

Ministero dell'economia e delle finanze

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Valutazioni preliminari sulla significatività della classificazione di bilancio e sulla coerenza tra le UPB e le missioni del Ministero; 2.2. Trasferimenti statali alle Regioni per il finanziamento delle nuove funzioni attribuite; 2.3. Valutazione degli andamenti finanziari; 2.4. Audit finanziario contabile; 2.5. Verifiche di affidabilità.*
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: *3.1. Valutazioni generali sulla programmazione delle attività e sul funzionamento dei Servizi di controllo interno; 3.2. I risultati gestionali dei diversi Centri di Responsabilità:* 3.2.1. Dipartimento del tesoro; 3.2.2. Ragioneria generale dello Stato; 3.2.3. Dipartimento politiche di sviluppo e coesione; 3.2.4. Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro; 3.2.5. Dipartimento politiche fiscali; 3.2.6. Guardia di Finanza; 3.2.7. Amministrazione autonoma Monopoli di Stato; 3.2.8. Agenzia delle entrate; 3.2.9. Agenzia delle dogane; 3.2.10. Agenzia del territorio; 3.2.11. Agenzia del demanio - Ente pubblico economico; 3.2.12. Scuola superiore dell'economia e delle finanze; 3.2.13. SECIT.
4. Strumenti: organizzazione e personale: *4.1. Modifiche intervenute nell'assetto organizzativo; 4.2. Personale:* 4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione del personale in relazione alle politiche di contenimento della spesa; 4.2.2. Contrattazione integrativa: ammontare del fondo unico per l'esercizio di riferimento e distribuzione delle risorse tra le diverse finalità; 4.2.3. La dirigenza.
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie: *5.1. Attività contrattuale*: 5.1.1. Attività di razionalizzazione degli acquisti – convenzioni CONSIP e mercato elettronico; *5.2. Nuove tecnologie:* 5.2.1. Valutazione sullo stato complessivo della informatizzazione dell'Amministrazione in relazione al piano di *e-government*; 5.2.2. Valutazioni concernenti il nuovo contratto quadro di servizi con SOGEI S.p.A.; 5.2.3. Principali realizzazioni nel campo dell'informatica nell'esercizio 2005.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006 ha previsto il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico (nuova denominazione assunta dal Ministero per le attività produttive) delle funzioni indicate all'art. 24, comma,1 lett. c) del d.lgs. n. 300 del 1999 (corrispondenti all'area di operatività del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) -

fatta eccezione per le funzioni di programmazione finanziaria - nonché delle risorse umane finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle predette attività.

La Segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economico finanziaria, anche essa in precedenza collocata presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, è trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Proprio in relazione alla necessità di attendere, in vista di eventuali mutamenti nel quadro politico, decisioni preliminari concernenti il mantenimento in un'unica struttura di tutte le attribuzioni attualmente rientranti nella competenza del Ministero, la predisposizione del regolamento di organizzazione previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, è stata di fatto rinviata alla nuova legislatura e dovrà avvenire sulla base delle modifiche da ultimo intervenute nell'assetto e nelle competenze del Ministero stesso.

Permane, all'attualità, un assetto organizzativo che vede la concentrazione delle funzioni strumentali ai compiti svolti dagli uffici facenti parte dell'area ex tesoro in una struttura di livello dipartimentale, parificata, quindi, per collocazione e importanza alle maggiori unità organizzative del Ministero.

Il mancato completamento del riordino amministrativo si riflette sulla struttura del bilancio che vede concentrate in uno specifico Centro di Responsabilità le risorse necessarie al funzionamento di una parte precipua dell'intero apparato, rendendo difficoltosa la ricostruzione complessiva dei costi effettivi delle diverse missioni istituzionali.

A quasi un decennio di distanza dall'entrata in vigore della normativa concernente il riordino del sistema di classificazione del bilancio, l'identificazione dei Centri di Responsabilità competenti a gestire le risorse complessivamente assegnate al Ministero presenta talune criticità da correlare, da un lato, all'intervenuto progressivo accorpamento nel Ministero dell'economia e delle finanze di precedenti apparati amministrativi, dall'altro, al conseguente difficile processo di riassetto organizzativo, a tutt'oggi non ancora definitivamente compiuto.

Non tutte le disponibilità allocate nei diversi C.d.R. trovano, infatti, rispondenza in una effettiva attività gestionale, per la presenza di UPB e capitoli che continuano ad essere gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle difficoltà di un loro inserimento all'interno del bilancio autonomo della predetta struttura, organizzato per contenere esclusivamente le risorse necessarie al finanziamento dei nuovi ridotti compiti di coordinamento politico amministrativo della attività di governo.

Le risorse necessarie al funzionamento di unità organizzative dotate di autonomia di bilancio e considerate quali dirette destinatarie della direttiva del Ministro per l'azione amministrativa (Scuola superiore dell'economia e delle finanze e SECIT) sono collocate all'interno di altri Centri di Responsabilità in un unico capitolo che ricomprende spese di funzionamento ed oneri di personale.

La individuazione delle unità previsionali di base e in particolare di quelle ricomprese nel macroaggregato "interventi", presenta un forte grado di disomogeneità, in quanto basata di volta in volta sulla classificazione economica, su quella amministrativa, sull'oggetto specifico della spesa, sui soggetti beneficiari dei trasferimenti.

Va, quindi, valutata la fattibilità di un'opera di significativa manutenzione della classificazione delle risorse stanziate nello stato di previsione del Ministero - che secondo i dati di consuntivo ricomprende oltre il 71 per cento della complessiva spesa a carico del bilancio dello Stato - da compiere in modo concomitante e coerente con l'auspicato completamento dell'assetto organizzativo.

La gestione contabile dell'esercizio 2005 ha evidenziato, a livello generale, una riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza (488,9 miliardi) pari al 3,8 per cento in meno rispetto al precedente esercizio finanziario, fenomeno imputabile alla forte contrazione delle risorse stanziate nel C.d.R. 5 – Politiche di sviluppo e coesione –.

L'analisi dei dati contabili disaggregati per categorie economiche, segnala l'elevata incidenza delle risorse destinate al rimborso delle passività finanziarie (201,4 miliardi, che rappresentano il 41,2 per cento dello stanziamento del MEF ed il 29,3 degli stanziamenti complessivi di bilancio dello Stato) e dei trasferimenti ad altre amministrazioni (17,8 per cento) e un significativo aumento, rispetto ai dati definitivi relativi al precedente esercizio, delle disponibilità per consumi intermedi (+10,3 per cento se si considerano le previsioni iniziali e +11,4 per cento considerando le variazioni in aumento intervenute in corso di esercizio).

Gli indicatori finanziari non registrano significative variazioni rispetto al 2004.

L'audit finanziario evidenzia l'effettuazione di regolazioni contabili e debitorie, la presenza di numerosi capitoli fondo oltre quelli istituzionalmente previsti dalla legge n. 468 del 1978, il perdurare del fenomeno di eccedenze di spesa sui capitoli gestiti tramite ruoli di spesa fissa, talune criticità e problematiche, evidenziate in sede di controllo preventivo, sui presupposti per l'utilizzo del "Fondo spese impreviste" e del "Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa connesse con le leggi permanenti di natura corrente".

La specifica attività di audit contabile condotta secondo una metodologia già sperimentata nel precedente esercizio, attraverso l'esame di tutta la documentazione relativa a mandati di pagamento concernenti spese contrattuali insistenti sui capitoli maggiormente rappresentativi dell'attività svolta dal Ministero, ha consentito, nei limiti di significatività del campione, di verificare la conformità alla normativa di settore dell'intera sequenza contabile (corretta imputazione della spesa, regolarità contabile degli atti presupposti fino all'adozione dell'impegno di spesa e delle conseguenti fasi della liquidazione dell'ordinazione e del pagamento).

Con riferimento al circuito di programmazione delle attività gestionali dei diversi Centri di Responsabilità, l'unificazione dei Servizi di controllo interno in una unica struttura, processo del quale nella precedente relazione sono stati ampiamente esaminati gli effetti, di dimagrimento complessivo degli apparati e della relativa spesa, ha consentito di consolidare per l'intero Ministero l'adozione di unitarie metodologie di programmazione e di verifica dei risultati operativi.

Va dato atto al SECIN, come evidenziato anche dall'Ufficio di controllo preventivo, di significativi miglioramenti nel contenuto della direttiva e della costante attenzione dimostrata alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sia in sede di controllo sulla gestione, sia nell'ambito dell'attività di referto sul rendiconto generale dello Stato, in linea con l'esigenza di una complessiva integrazione dell'intero sistema dei controlli.

La direttiva appare tuttavia ancora carente di un reale contenuto programmatico inteso come capacità non solo di fotografare e rendere misurabili le attività istituzionali svolte dai diversi Dipartimenti, ma di rimodulare, con una visione dall'esterno ed evitando i condizionamenti conservativi provenienti dagli apparati, le priorità e le strategie di azione e il riparto delle risorse necessarie all'assolvimento dei diversi obiettivi, graduati secondo la rilevanza strategica delle diverse attività di competenza.

Si confermano, inoltre, perduranti difficoltà a raccordare la programmazione amministrativa con quella finanziaria.

Sotto il profilo gestionale, con riferimento alla valutazione dei risultati conseguiti con le attività di cartolarizzazione, la Sezione di controllo sulla gestione ha evidenziato che l'unico obiettivo perseguito dall'Amministrazione è stato quello di ottenere un rapido realizzo finanziario, attraverso la vendita degli immobili di più facile dismissione.

La Sezione ha altresì sottolineato la scarsa trasparenza delle operazioni, la sottostima del prezzo di cessione di alcuni beni, perplessità sulla scelta di privilegiare comunque gli inquilini non sempre da considerare come appartenenti a fasce sociali deboli, un ampio divario tra il valore del portafoglio ceduto alle società veicolo ed i corrispettivi realizzati, un elevato ricorso

ad attività di consulenza esterna, il minor impatto dell'operazione rispetto a quanto ipotizzato, sul miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Con riferimento all'attività di programmazione e gestione delle risorse destinate al riequilibrio regionale, va dato atto dei positivi risultati conseguiti dall'Italia in sede di negoziato per la definizione delle linee programmatiche del bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 in termini di entità complessiva delle risorse assegnate per le predette finalità.

L' attività di concreto riparto delle predette risorse tra i diversi possibili impieghi operata dal CIPE è risultata a posteriori di non facile ricostruzione, non sempre accompagnata da preventive analisi costi benefici, dall'individuazione di reali priorità strategiche, da una verifica di fattibilità delle iniziative finanziate.

Si conferma anche per il 2005 l'elevato grado di operatività delle Agenzie fiscali e della Guardia di Finanza, e la validità dello strumento delle convenzioni per la individuazione dettagliata di obiettivi operativi e la successiva valutazione dei risultati conseguiti. Con riferimento all'Agenzia delle dogane permangono talune criticità legate alla necessità di implementare ed affinare i controlli ed il monitoraggio nei confronti dei soggetti beneficiari di procedure agevolate, con particolare riferimento ad un eventuale improprio utilizzo del ricorso all'attività degli spedizionieri doganali.

Con riferimento alla gestione del personale, va sottolineato come nonostante la avvenuta rideterminazione degli organici permane una rilevante scopertura dei posti di funzione specie con riferimento alle qualifiche più elevate.

Relativamente alla dirigenza, la previsione normativa contenuta nell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001 relativa alla possibilità di un conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei all'Amministrazione, risulta in massima parte utilizzata in favore di funzionari appartenenti ai ruoli del Ministero.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni registra, nel corso del 2005, un significativo riavvio del sistema delle convenzioni CONSIP, con la sottoscrizione di 35 nuovi contratti quadro e un progressivo incremento del ricorso al mercato elettronico presso il quale sono disponibili 771 cataloghi, per un totale di 190.484 articoli. Nel corso dell'esercizio risultano effettuate 9.677 transazioni per un valore complessivo di 29,8 milioni.

L'attività relativa all'acquisto di beni e servizi per il funzionamento delle strutture del Ministero, alla luce anche di quanto segnalato dall' Ufficio di controllo preventivo, non ha evidenziato particolari criticità o patologie meritevoli di essere evidenziate.

Con riferimento all'impiego di nuove tecnologie, all'attualità, come documentato dal "Rapporto sullo stato dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione" edito dal CNIPA, entrambe le aree del Ministero dell'economia si caratterizzano per un elevato grado di informatizzazione in linea con il programma di *e-government.*

Per quanto attiene all'informatica tributaria in sede di parere di congruità sul rinnovo del contratto quadro di servizi, il CNIPA non ha mancato di evidenziare che la particolare situazione in cui opera, pone SOGEI S.p.A. in condizioni favorevoli rispetto alle altre società presenti sul mercato ICT, con particolare riferimento alla assenza di costi commerciali per l'acquisizione della clientela, alla garanzia di una continuità delle prestazioni che azzera il rischio degli investimenti, alla disciplina delle anticipazioni che possono arrivare fino al 90 per cento, richiamando l'attenzione dell'Amministrazione sulla conseguente necessità di considerare quanto esposto al fine di una più congrua determinazione del prezzo dei singoli servizi. L'Amministrazione ha tenuto conto delle osservazioni del CNIPA in sede di stipula del contratto definitivo.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Valutazioni preliminari sulla significatività della classificazione di bilancio e sulla coerenza tra le UPB e le missioni del Ministero.

A quasi un decennio di distanza dall'entrata in vigore della normativa concernente il riordino del sistema di classificazione del bilancio dello Stato, si ritiene opportuno premettere, alla tradizionale analisi sull'andamento della gestione finanziaria e contabile dell'esercizio 2005, alcune considerazioni in ordine alla verifica del concreto conseguimento degli obiettivi posti dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal successivo d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, con particolare riferimento alla costruzione delle unità previsionali di base quali aggregazioni finalizzate a raggruppare in omogenei macroaggregati le risorse necessarie all'espletamento delle missioni istituzionali maggiormente significative dei compiti attribuiti all'Amministrazione. La nuova classificazione, infatti, avrebbe dovuto consentire adeguata significatività al voto parlamentare sulle singole UPB, maggior flessibilità gestionale, migliore leggibilità dei dati di bilancio e del rendiconto, una più agevole ricostruzione degli andamenti della gestione contabile, coerenza tra la programmazione delle risorse e quella delle attività amministrative, esatta individuazione delle responsabilità e dei costi correlati a ciascuna funzione espletata dalla struttura.

La predetta analisi appare particolarmente significativa con riferimento allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che ricomprende per l'esercizio 2005 oltre il 71 per cento della spesa complessiva del bilancio dello Stato.

Già ad un primo livello di classificazione la identificazione dei Centri di Responsabilità competenti a gestire le risorse complessivamente assegnate al Ministero presenta talune criticità da correlare, da un lato, all'intervenuto progressivo accorpamento nel Ministero dell'economia e delle finanze di precedenti apparati amministrativi, dall'altro, al conseguente difficile processo di riassetto organizzativo, a tutt'oggi non ancora definitivamente compiuto.

Si rileva, infatti, un disallineamento tra i C.d.R. e i soggetti destinatari della direttiva del Ministro per l'azione amministrativa, con conseguente difficoltà a correlare gli stanziamenti alla attività di una struttura effettivamente responsabile della gestione delle risorse assegnate.

Non tutte le disponibilità allocate nei diversi C.d.R. trovano rispondenza in una effettiva attività gestionale per la presenza di UPB e capitoli che continuano ad essere gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle difficoltà di un loro inserimento all'interno del bilancio autonomo della predetta struttura, organizzato per contenere esclusivamente le attività necessarie al funzionamento ed allo svolgimento dei nuovi ridotti compiti di coordinamento politico amministrativo della attività di governo, con esclusione di compiti di amministrazione attiva.

In particolare:

- Il C.d.R. 1 "Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro" contiene, oltre alle risorse necessarie al funzionamento dei diversi uffici, anche lo stanziamento necessario alla operatività del SECIT (cap. 1140), considerato quale autonomo Centro di Responsabilità nella direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa.

Il predetto capitolo raggruppa in modo promiscuo oneri di personale e somme necessarie all'acquisto di beni e servizi. Le disponibilità vengono interamente trasferite al SECIT e rappresentano la principale posta di entrata di un autonomo bilancio, affidato alla responsabilità gestionale dei competenti organi del servizio.

All'interno del predetto C.d.R. sono, inoltre, inserite due unità previsionali, ciascuna delle quali comprendente un unico capitolo fondo avente la medesima denominazione dell' UPB (rispettivamente 7003 e 7005), per un totale complessivo di risorse pari a 259,8 milioni (circa il 67 per cento dell'intero stanziamento del centro) destinate al finanziamento di incentivi alle imprese e ad interventi per la difesa del suolo[1].

[1] I due capitoli, secondo il nomenclatore della spesa, trovano rispettivamente fondamento nelle leggi 18 maggio 1989, n. 186 e 31 gennaio 1994, n. 97 il primo e nelle leggi 7 agosto 1997, n. 266 e 27 dicembre 1983, n. 730 il secondo.

Le disponibilità presenti vengono trasferite alle amministrazioni interessate con decreti di variazione di bilancio.

L'inserimento dei predetti capitoli all'interno del Centro di Responsabilità "Gabinetto" rappresenta una evidente deroga al principio in base al quale il C.d.R. n. 1 non svolge compiti di amministrazione attiva, neppure sotto il profilo di ripartire risorse ad altri soggetti, e rende difficile una immediata leggibilità del dato contabile delle risorse globalmente assegnate al Gabinetto, con conseguente difficoltà ad effettuare analisi comparative e confronti con il costo di altre analoghe strutture presenti nei vari ministeri.

- Con riferimento al C.d.R. n. 3 "Amministrazione generale e servizi del Tesoro" la classificazione di bilancio riproduce l'anomalia organizzativa di una struttura di livello dipartimentale chiamata a svolgere funzioni esclusivamente strumentali ed ausiliarie rispetto alle altre unità organizzative di livello analogo operanti nell'area tesoro; anomalia che avrebbe dovuto essere sanata con l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173 della legge, la cui bozza prevedeva la soppressione della struttura dipartimentale ed il riparto delle competenze relative tra gli altri Centri di Responsabilità, con attribuzione dei compiti strumentali a specifiche articolazioni minori degli altri Dipartimenti.

La predetta problematica, più dettagliatamente esaminata nel capitolo relativo all'organizzazione, ripropone la tematica della difficile collocazione - in un assetto organizzativo articolato per Dipartimenti - delle funzioni e dei compiti strumentali all'intera struttura ministeriale.

Sotto il profilo contabile non sempre risulta facile evincere se le diverse UPB inserite nel C.d.R. n. 3 all'interno dell'aggregato "funzionamento" abbiano riguardo alle sole esigenze del IV Dipartimento, o a tutti i Centri di Responsabilità appartenenti all'area tesoro.

- Come gia osservato nelle precedenti relazioni, all'interno del C.d.R. n. 6 "Politiche fiscali" sono allocate le risorse necessarie al funzionamento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, risorse di fatto non gestite dal Dipartimento. Anche la Scuola superiore, infatti, al pari del SECIT, è dotata di autonomia organizzativa e di bilancio ed è considerata quale autonomo Centro di Responsabilità nella direttiva del Ministro. A seguito del riordino organizzativo del Ministero, la Scuola, inoltre, svolge la propria attività non solo nelle materie fiscali, ma anche nei settori di competenza dell'area tesoro, provvedendo alla formazione specialistica di tutti i funzionari del Ministero nonché all'approfondimento di tematiche riguardanti la promozione e lo sviluppo dell'industria italiana.

Gli ultimi tre Centri di Responsabilità non trovano corrispondenza in una struttura organizzativa di livello dipartimentale presente nell'organigramma del Ministero, in quanto raggruppano una serie eterogenea di spese in precedenza gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e non più riferibili alle nuove funzioni attribuite al predetto organismo. Il C.d.R. 9, in particolare, raggruppa in diverse UPB le somme necessarie al funzionamento dell'Avvocatura generale dello Stato, organismo non dotato, a differenza delle altre magistrature amministrative, di un proprio autonomo bilancio, chiamato, quindi a gestire le risorse necessarie al proprio funzionamento sulla base dei vincoli di destinazione derivanti da una classificazione delle voci di spesa analoga a quella utilizzata per un qualsiasi Centro di Responsabilità del Ministero. Il C.d.R. 11, in via di soppressione, è stato istituito al fine di consentire una gestione stralcio, esclusivamente in conto residui, di modeste somme (93.00 euro in tutto) ancora da erogare ai Servizi tecnici nazionali, in precedenza collocati all'interno di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, in seguito, riorganizzati e riaccorpati attraverso la creazione di nuovi enti o il loro inserimento in altre strutture ministeriali.

Nel bilancio di previsione per il 2006 il capitolo 7003 risulta soppresso, mentre le disponibilità del capitolo 7005 evidenziano una significativa riduzione (- 77,6 per cento).

Il C.d.R. n. 12 "Servizio per la gestione delle spese residuali" evidenzia, sin dalla denominazione, la funzione di mero contenitore di voci di spesa in precedenza gestite dalla Presidenza del Consiglio, non omogenee e difficilmente collocabili all'interno degli altri C.d.R. del Ministero. Oltre alle spese riservate del SISMI, del SISDE e del CESIS (530 milioni complessivi pari al 97 per cento del totale), il Centro raggruppa in modo disordinato e discontinuo, unità previsionali relative al funzionamento della Scuola superiore della Pubblica amministrazione, del FORMEZ, dell'ARAN, ai compensi da corrispondere ancora ai dirigenti collocati a disposizione del soppresso ruolo unico, nonché numerose gestioni stralcio (per lo più con movimentazioni del solo conto residui) relative a programmi di intervento per la difesa del suolo e a provvidenze ed incentivi alla ripresa economica di scarsa entità e significato.

Va infine segnalato il frequente ricorso all'istituto della cosiddetta gestione unificata di capitoli formalmente collocati all'interno di un C.d.R., ma di fatto gestiti da una diversa struttura, modalità organizzativa consentita dall'art. art. 4 del d.lgs. 279 del 1997 e utilizzata con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi necessari al funzionamento dei diversi dipartimenti dell'area tesoro, attività di fatto accentrata presso il IV Dipartimento, l'unico dotato di strutture tecniche competenti a seguire le varie fasi della procedura di acquisto.

All'interno dei Centri di Responsabilità, l'aggregazione dei capitoli nelle diverse UPB, con particolare riferimento a quelle ricomprese nel macroaggregato "interventi", si rivela disordinata, discontinua, non omogenea e non in grado di rappresentare in modo significativo le missioni dei Centri di Responsabilità e delle loro minori articolazioni.

La denominazione adottata per individuare le unità previsionali contiene, infatti, di volta in volta, riferimenti ai soggetti destinatari dei trasferimenti, alle finalità generali dell'intervento, all'oggetto specifico della spesa descritto in modo dettagliato, agli estremi della legge di spesa, alla classificazione economica dell'attività relativa alla minore struttura amministrativa incaricata della gestione.

Numerose sono le UPB che contengono al loro interno un unico capitolo avente la medesima denominazione dell'unità stessa; frequente l'utilizzo di denominazioni analoghe, talvolta coincidenti, per individuare diverse unità previsonali all'interno del medesimo C.d.R. ovvero di capitoli aventi denominazioni più generiche della unità previsionale di riferimento, in contrasto con il principio di progressiva specializzazione della classificazione.

A competenze analoghe riferibili all'attività istituzionale dei diversi C.d.R. corrispondono UPB diverse, spesso collocate a notevole distanza una dall'altra ed inframezzate da altre che hanno evidente riferimento ad altre tipologie di interventi.

Ancor più disomogeneo il riparto delle disponibilità nei singoli capitoli, non sempre correlati alla individuazione dell'oggetto specifico della spesa o a interventi previsti da singole leggi.

Maggiormente omogenea e più rispondente ai criteri posti nelle leggi di riforma del bilancio si presenta la classificazione della spesa inserita nel C.d.R. n. 7 "Guardia di Finanza", costituito da un numero limitato di UPB (13), costruite in modo tale da aggregare voci di spesa omogenee, inserite all'interno di uno stanziamento che comprende, peraltro, esclusivamente le disponibilità necessarie a garantire l'operatività ed il potenziamento del Corpo e non contiene risorse da trasferire ad altri organismi amministrativi.

La disomogeneità della classificazione rende poco significativo il voto parlamentare su ciascuna singola UPB e non consente, sul piano gestionale, quella necessaria flessibilità che la riforma aveva voluto garantire, attraverso la previsione di una procedura semplificata per le variazioni aventi ad oggetto lo spostamento di disponibilità da un capitolo all'altro all'interno della stessa unità previsionale nel presupposto di un significativo accorpamento di voci di spesa riferibili alla medesima tipologia di interventi.

Deriva soprattutto da quanto sopra evidenziato una estrema difficoltà di lettura del bilancio e, soprattutto, del rendiconto, che richiede una non facile opera di riconciliazione tra gestione contabile ed attività operativa.

Anche il criterio di riparto delle somme all'interno delle diverse funzioni-obiettivo, come già evidenziato nella precedente relazione, non consente una chiara ed immediata riconducibilità della spesa agli obiettivi programmatici indicati nei documenti economico-finanziari.

In relazione alla concentrazione nello stato di previsione del MEF di oltre il 71 per cento della complessiva spesa del bilancio statale, appare difficile individuare, partendo dalle funzioni obiettivo, le effettive missioni istituzionali del Ministero, all'interno di una metodologia classificatoria che privilegia talvolta la destinazione finale delle risorse e, quindi, i compiti tipici della struttura amministrativa destinataria dei trasferimenti e in altri casi l'attività di regolazione, programmazione e supporto ai compiti istituzionali di altri soggetti svolta dall'amministrazione che opera i trasferimenti.

La spesa complessivamente gestita dal Ministero dell'economia e finanze, e in particolare quella ricompresa nel C.d.R. n. 2 "Tesoro", è in pratica ripartita tra pressoché tutte le funzioni obiettivo, con percentuali talvolta estremamente modeste, sulla base di stime difficilmente verificabili nella loro rispondenza oggettiva alla diversa rilevanza ponderata dell'attività in concreto svolta da ciascuna struttura per le singole specifiche finalità.

Si rileva, poi, una generale disattenzione nella ricerca delle categorie più significative per rappresentare da un punto di vista funzionale le attività tipiche di ciascuna articolazione organizzativa, con tendenza a privilegiare voci estremamente generiche o addirittura residuali, quali quelle indicate nei codici 1.3.4.9. "altre attività dirette e servizi di supporto al altre amministrazioni", 4.9.1 "affari economici non altrimenti classificabili", o quelle generiche di ausilio ad altri apparati amministrativi.

In merito a talune specifiche improprietà riscontrate nella codifica di alcune voci di spesa, ricomprese all'interno di Centri di Responsabilità appartenenti sia all'area finanze che all'area tesoro, si fa rinvio a quanto evidenziato nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario.

Costituisce significativa eccezione anche in tal caso la classificazione adottata dalla Guardia di Finanza, il cui stanziamento complessivo risulta ripartito tra numerose e diversificate funzioni obiettivo, con una classificazione che si spinge fino al V livello (dalla difesa militare alla tutela dell'ambiente, alla lotta alla criminalità), sulla base però di un'effettiva programmazione delle attività e di una seria successiva verifica delle ore uomo concretamente impiegate per ciascuna missione.

Pur tenendo conto della necessità di garantire la continuità programmatica e gestionale del bilancio, attraverso la possibilità di un confronto storico tra l'andamento delle diverse unità previsionali e dei diversi capitoli, emerge da quanto sopra la necessità di valutare la fattibilità di una significativa e robusta opera di manutenzione della classificazione sinora adottata, da compiere in modo concomitante e coerente con l'auspicato completamento dell'assetto organizzativo del Ministero.

Allo stato appare difficile ricostruire, partendo dai dati di consuntivo contabile, la leggibilità di un percorso unitario di programmazione e di verifica dei risultati, basato sulla doverosa coerenza tra la pianificazione delle risorse disponibili - affidata alla nota preliminare, alla legge di bilancio ed al rendiconto di ciascun esercizio finanziario- e la programmazione operativa delle attività - incentrata sulla direttiva del Ministro per l'azione amministrativa e la successiva attività di monitoraggio e verifica del raggiungimento dei risultati di competenza dei servizi di controllo di gestione e del SECIN - che, all'attualità, seguono nella maggior parte dei casi percorsi affatto paralleli e faticano a trovare momenti di riconciliazione e concordanza.

2.2. Trasferimenti statali alle Regioni per il finanziamento delle nuove funzioni attribuite.

Relativamente all'esercizio 2005 il valore del Fondo per il federalismo amministrativo (UPB 4.1.2.17) e di quello per il federalismo fiscale (UPB 4.1.2.18) sono risultati pari rispettivamente a 36,1 e 4,8 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente dell' 1,97 e del 2,12 per cento.

La tabella 1 riportata in allegato, evidenzia, in modo disaggregato per ciascuna Regione e per i diversi settori di attività, l'entità dei trasferimenti dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni a statuto ordinario e le ulteriori risorse necessarie per la copertura finanziaria dell'esercizio delle nuove funzioni attribuite ai predetti Enti.

Si rileva la sostanziale stabilità del dato rispetto al precedente esercizio (4,48 milioni, 0,8 per cento in meno).

In materia di trasferimenti di risorse dallo Stato agli Enti locali, merita di essere segnalato quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 51 e 77 del 2005.

Richiamandosi alla precedente giurisprudenza in materia (sentenze nn. 16, 48 e 423 del 2004, già commentate nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario), la Consulta ha precisato che «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze».

A quest'ultimo riguardo, può segnalarsi ancora la sentenza n. 242 del 2005, a termini della quale "appare irrilevante il fatto che l'intervento finanziario previsto dalla disciplina sia posto in essere tramite l'istituzione di un fondo affidato alla gestione di un soggetto di diritto privato" nella specie, incaricato di operare nella materia dello sviluppo economico attraverso l'acquisizione temporanea di quote minoritarie del capitale di imprese produttive.

2.3. Valutazione degli andamenti finanziari.

I dati del rendiconto 2005 evidenziano, a livello generale, come dettagliato nella tavola di seguito riportata, una riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza (488,9 miliardi) pari al 3,8 per cento in meno rispetto al precedente esercizio finanziario[2].

L'incidenza dello stato di previsione del MEF sulla spesa complessiva del bilancio dello Stato diminuisce, conseguentemente, di oltre 5 punti percentuali e si attesta su un valore del 71,1 per cento.

Tavola 1

Evoluzione degli stanziamenti inseriti nello stato di previsione della spesa del MEF per centri di responsabilità

	Centri di responsabilità	2004	2005					2006
		Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni con DMC (b)	Variazioni con legge di assestamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1	Gabinetto	45.204	338.134	-257.305	-31.939	473	49.363	78.009
2	Amministrazione generale del personale	2.713.720	2.484.649	140.091	10.917	23.580	2.659.238	2.477.156
3	Tesoro	345.187.304	285.786.442	13.354.425	2.199	20.062.456	319.205.522	291.685.760
4	Ragioneria	104.431.038	117.958.077	-7.877.329	4.576	901.195	110.986.520	116.873.459
5	Politiche di sviluppo e coesione	1.528.276	179.919	118.091	326	-1.387	296.949	139.754
6	Politiche fiscali	50.522.030	44.977.627	6.469.550	2.121	37.982	51.487.280	45.044.333
7	Guardia di Finanza	3.297.272	3.435.388	214.232	11.150	-16.000	3.644.771	3.416.737
9	Avvocatura generale dello Stato	139.999	104.310	30.371	650	1.052	136.383	113.010
11	Servizi tecnici nazionali	0	0	0	0	0	0	0
12	Servizio per la gestione delle spese residuali	406.017	570.064	-161.733	0	10.365	418.695	641.086
	Totale	**508.270.858**	**455.834.611**	**12.030.393**	**0**	**21.019.717**	**488.884.721**	**460.469.302**

(a) Decreti di variazione di bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze
(b) Decreti di variazione del Ministro competente

[2] Depurando il dato degli importi relativi alle spese inserite nel titolo III - rimborso passività finanziarie, lo stanziamento definitivo di competenza del Ministero risulta pari a 485,7 milioni e rappresenta in percentuale il 59,1 del bilancio dello Stato.

Tale andamento appare in massima parte imputabile al C.d.R. 5 – Politiche di sviluppo e coesione – che evidenzia una complessiva riduzione di oltre l'80 per cento delle risorse all'interno di una tendenza che vede un ulteriore dimezzamento dello stanziamento in sede di previsione per l'esercizio 2006.

In particolare, il capitolo 7709 "assegnazione alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma", risulta per il 2005 azzerato, a fronte di un totale di stanziamenti definitivi nell'esercizio 2004 pari a 1,07 miliardi.

In controtendenza con i dati generali il C.d.R. 7 - Guardia di Finanza - mostra un incremento delle risorse definitive disponibili pari al 10,5 per cento già evidente fin dal momento delle previsioni iniziali.

Lo stanziamento risulta ripartito in ordine di importanza per il 65,3 per cento nel C.d.R. Tesoro, per il 22,7 per cento nel C.d.R. Ragioneria generale dello Stato e per il 10,5 nel C.d.R. Politiche fiscali, che ricomprende, peraltro, anche i trasferimenti alle Agenzie fiscali e le risorse necessarie ai rimborsi di imposta. Modesta la percentuale di risorse attribuita agli altri C.d.R. (Guardia di Finanza 0,7 per cento, Gabinetto 0,01 per cento). A seguito della riduzione delle risorse disponibili sopra evidenziata, il C.d.R. - Politiche di sviluppo e coesione - rappresenta nel 2005, in percentuale, il 3 per mille degli stanziamenti definitivi del Ministero a fronte di un dato 10 volte superiore nel precedente esercizio.

A seguito delle variazioni intervenute (pari complessivamente al 7,25 per cento in più rispetto alle previsioni iniziali) gli stanziamenti del C.d.R. 1 - Gabinetto si riducono dell'86 per cento[3]; quelli del C.d.R. 5 evidenziano un incremento pari al 65 per cento. In aumento (14,5 per cento) anche le risorse inserite nel C.d.R. 6 - Politiche fiscali - e quelle di pertinenza del C.d.R. Tesoro (+ 11,7 per cento).

Le tavole di seguito inserite evidenziano i risultati della gestione di competenza e di cassa dei diversi Centri di Responsabilità. Per una maggiore significatività dei dati contabili sono stati considerati esclusivamente gli stanziamenti inseriti nei titoli I e II con esclusione del titolo III rimborsi di passività finanziarie.

Andamento delle grandezze contabili che incidono sulla gestione di competenza

(in migliaia di euro)

	Centri di responsabilità	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	% stanz def /tot.	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni	di cui impegni effettivi	Economie o maggiori spese*	Impegni/ massa imp.
			a		b	c =a+b	d	e	f	g=d/c
1	Gabinetto	338.134	49.363	*0,02*	22	49.385	40.024	40.237	6.675	*81,04*
2	Amministrazione generale del personale	2.484.649	2.659.238	*0,93*	61.410	2.720.647	1.718.320	1.661.910	950.145	*63,16*
3	Tesoro	107.104.599	118.651.103	*41,28*	1.292.425	119.943.528	109.878.195	108.588.102	8.907.702	*91,61*
4	Ragioneria	117.108.126	110.136.569	*38,32*	5.203.788	115.340.357	99.327.626	99.327.626	5.341.743	*86,12*
5	Politiche di sviluppo e coesione	115.919	232.949	*0,08*	1.869.416	2.102.365	143.854	143.854	19.587	*6,84*
6	Politiche fiscali	44.977.627	51.487.280	*17,91*	87.775	51.575.054	50.472.054	50.472.054	843.394	*97,86*
7	Guardia di Finanza	3.435.388	3.644.771	*1,27*	59.384	3.704.155	3.363.073	3.363.073	214.018	*90,79*
9	Avvocatura generale dello Stato	104.310	136.383	*0,05*	5.020	141.404	128.782	128.782	5.069	*91,07*
11	Servizi tecnici nazionali	0	0	*0,00*	0	0	0	0	0	*0,00*
12	Servizio per la gestione delle spese residuali	570.064	418.695	*0,15*	3	418.699	414.474	414.474	4.222	*98,99*
	Totale	**276.238.817**	**287.416.350**	***100***	**8.579.244**	**295.995.594**	**265.486.401**	**264.140.113**	**16.292.554**	*89,69*

[3] Tale riduzione va correlata a quanto evidenziato nel precedente paragrafo relativamente alla presenza nel C.d.R. di due capitoli fondo ripartiti con decreto di variazione.

Le economie si attestano su un valore assoluto pari a 16,3 miliardi, fenomeno particolarmente significativo per il C.d.R. 2 - Amministrazione generale (35,7 per cento) e per il C.d.R. 1 - Gabinetto (13,5 per cento)[4].

Il rapporto impegni totali/massa impegnabile si attesta a livello generale all'89,7 per cento. Il dato è fortemente influenzato dalla dinamica del C.d.R. Tesoro (capacità di impegno pari al 91,6 per cento) che, pur non considerando le spese inserite nel titolo III, rappresenta comunque il 41,3 per cento degli stanziamenti. Particolarmente modesto il rapporto per quanto attiene al Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione (6,8 per cento). A fronte di una massa impegnabile pari a 2,1 miliardi - costituita, peraltro, per oltre l'88,9 per cento da residui di stanziamento dei precedenti esercizi - gli impegni sono risultati pari a circa 143 milioni tutti sulla competenza.

Andamento delle grandezze contabili che incidono sulla gestione dei residui

(in migliaia di euro)

	Centri di responsabilità	Residui iniziali totali	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		Residui finali
			Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	17.168	9.832	2.451	7.643	235	17.475	2.686	20.161
2	Amministrazione generale del personale e dei servizi	240.887	133.460	47.182	74.942	5.001	208.403	52.183	260.586
3	Tesoro	27.783.776	8.314.460	3.004.171	9.855.168	2.333	18.169.628	3.006.503	21.176.131
4	Ragioneria generale dello Stato	19.206.890	9.367.391	5.467.199	9.242.640	2.390.326	18.610.031	7.857.526	26.467.557
5	Politiche di sviluppo e di coesione	6.736.925	52.076	69.508	4.439.802	919.449	4.491.878	988.857	5.480.835
6	Politiche fiscali	1.843.326	1.037.574	171.832	700.165	0	1.737.740	171.832	1.909.572
7	Guardia di Finanza	228.313	107.221	67.680	43.464	0	150.685	67.680	218.365
9	Avvocatura generale dello Stato	26.722	7.337	2.533	8.032	1.300	15.369	3.833	19.202
11	Servizi tecnici nazionali	94	0	0	0	0	0	0	0
12	Servizio per la gestione delle spese residuali	271.278	17.362	0	147.120	0	164.482	0	164.482
	Totale	**56.355.379**	**19.046.712**	**8.832.555**	**21.518.978**	**3.318.644**	**43.565.689**	**12.151.199**	**55.716.889**

La gestione dei residui evidenzia una consistenza dei residui finali di 55,7 miliardi (pari al 98,9 per cento di quelli iniziali) costituiti per il 21,8 per cento da residui di stanziamento.

Va evidenziato in particolare l'andamento del C.d.R. "Politiche di sviluppo e coesione" che, a fronte di 6,7 miliardi di residui iniziali di cui il 27,7 per cento costituiti da residui di stanziamento, ha assunto impegni solo sulla competenza lasciando praticamente inalterato lo *stock* da smaltire.

Disaggregando i dati secondo la classificazione economica, la tavola di seguito riportata segnala una elevata incidenza delle risorse destinate al rimborso delle passività finanziarie

[4] Considerando anche il titolo III le economie si attestano su un valore assoluto pari a 56 miliardi, di cui oltre 39 afferenti la gestione del debito pubblico. Secondo quanto evidenziato dal competente Ufficio centrale di bilancio, il fenomeno deriva "... dal mancato utilizzo di parte degli stanziamenti iscritti in bilancio a causa delle differenti esigenze riscontrate in fase di gestione, spesso non valutabili preventivamente, in maniera puntuale, proprio in ragione della particolare tipologia di spesa, come il fatto aleatorio legato alle somme che si rimborseranno per quota capitale o per pagamento interessi sui titoli di Stato (BOT, BTP, CCT) o somme legate al rimborso delle operazioni di mercato od ai prestiti internazionali".

(201,4 miliardi che rappresentano il 41,2 dello stanziamento del MEF, ed il 29,3 degli stanziamenti complessivi di bilancio dello Stato), e dei trasferimenti ad altre amministrazioni (17,8 per cento).

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per categorie economiche

(in migliaia di euro)

Categorie	Stanz.Def. 2004	Stanz.Iniz. 2005	Stanz.Def. 2005	Stanz.Iniz. 2006
II - Consumi intermedi	3.127.223	3.488.382	3.542.392	3.178.834
V - Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali e private	2.552.298	2.571.076	2.613.319	3.358.457
VI - Traferimenti correnti a imprese	3.307.142	3.585.775	3.210.876	2.691.772
VII - Trasferimenti correnti a estero	439.753	377.258	384.058	487.423
Categorie: I-III-IV-VIII-IX-X-XI-XII	239.940.851	243.296.120	251.538.502	244.028.605
di cui cat. I	14.123.552	16.676.245	15.940.530	17.650.074
TOTALE TITOLO I	**249.367.267**	**253.318.610**	**261.289.148**	**253.745.090**
XXI - Contributi agli investimenti	506.450	501.502	506.065	304.785
XXIII - Contributi agli investimenti ad imprese	3.233.923	1.773.360	2.287.072	2.750.346
XXIV - Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	13.482	0	4.977	10.000
XXV - Contributi agli investimenti estero	86.979	34.240	53.441	62.625
Categorie: XXII-XXVI-XXXI	19.975.013	20.611.105	25.275.647	14.688.184
TOTALE TITOLO II	**23.815.847**	**22.920.206**	**26.127.202**	**17.815.939**
TOTALE TITOLO I E II	**273.183.114**	**276.238.816**	**287.416.350**	**271.561.029**

Nota: evidenza delle categorie di cui alla circolare applicativa del Ministero dell'economia e delle finanze n. 5 del 2005.

Lo stanziamento per consumi intermedi registra un significativo aumento rispetto ai dati definitivi relativi al precedete esercizio (+11,5 per cento se si considerano le previsioni iniziali e +13,3 per cento considerando le variazioni in aumento intervenute in corso di esercizio).

Limitatamente al Dipartimento per le politiche fiscali i dati del rendiconto sono stati riaggregati nella tavola che segue, secondo una metodologia già sperimentata da diversi anni, al fine di consentire una miglior evidenziazione delle somme effettivamente disponibili per le funzioni istituzionali del Dipartimento (regolazione e coordinamento della politica fiscale) rispetto ai trasferimenti ad altri enti della fiscalità ed alle somme necessarie al rimborso delle imposte.

(in milioni di euro)

Voci di spesa	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi conto competenza			% Variazione 2004-2005	
	2005	2004	2003	2005	2004	2003	Stanziam.	Impegni
FUNZIONAMENTO	1.908,3	1.251,8	1.966,7	1.593,4	1.223,5	1.845,4	52,4	30,2
INVESTIMENTI	110,0	106,3	55,9	96,5	28,8	51,4	3,5	235,1
TOTALE	**2.018,3**	**1.358,1**	**2.022,6**	**1.689,9**	**1.252,3**	**1.896,8**	48,6	34,9
Totale AGENZIE*	**4.487,9**	**4.235,8**	**3.734,8**	**4.484,3**	**4.235,8**	**3.734,8**	6,0	5,9
Agenzia entrate	3.007,6	2.745,4	2.471,9	3.007,6	2.745,4	2.471,9	9,6	9,6
Agenzia demanio	152,5	165,4	217,9	148,9	165,4	217,9	-7,8	-10,0
Agenzia territorio	697,7	714,6	502,7	697,7	714,6	502,7	-2,4	-2,4
Agenzia dogane	630,1	610,4	542,3	630,1	610,4	542,3	3,2	3,2
GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI	1,4	5,1	30,6	1,4	5,1	23,1	-72,5	-72,5
DEVOLUZIONE CANONI RADIOTELEVISIVI**	1.530,5	1.564,5	1.534,0	1.505,9	1.564,5	1.534,0	-2,2	-3,7
ALTRE SPESE***	23,0	45,4	112,2	23,0	45,4	112,3	-49,3	-49,3
SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E FINANZE (CAP. 3935)	22,1	19,1	11,4	22,1	19,1	11,1	15,7	15,7
TOTALE	**8.083,2**	**7.227,8**	**7.445,6**	**7.726,6**	**7.122,0**	**7.312,1**	11,8	8,5
RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE	43.404,0	43.294,2	43.407,7	42.730,9	39.746,9	42.076,6	0,3	7,5
Totale generale	**51.487,2**	**50.522,0**	**50.853,3**	**50.472,1**	**46.868,9**	**49.388,7**	1,9	7,7

* La voce comprende per ciascuna Agenzia relativamente al 2004 le risorse stanziate in tre distinti capitoli di bilancio, relativi rispettivamente alle spese di funzionamento, alla quota incentivante e agli investimenti. A partire dall'esercizio finanziario 2005 per ciascuna Agenzia è previsto un unico capitolo nello stato di previsione della spesa del MEF.

** Si tratta del trasferimento delle quote dei canoni di abbonamento alle radio audizioni e alla televisione spettanti alla società concessionaria e all'accademia di Santa Cecilia.

*** La voce raggruppa gli stanziamenti iscritti per memoria per la riassegnazione dei residui perenti e le vincite al lotto.

Si rileva preliminarmente un incremento del totale delle disponibilità pari all'1,9 per cento.

In particolare le spese di funzionamento aumentano di una percentuale pari al 52,4 per cento riportandosi ai livelli del 2003. Analoga tendenza, anche se in misura minore (17,2 per cento), si registra per le spese di investimento.

I trasferimenti complessivi alle Agenzie fiscali sottolineano un complessivo incremento delle disponibilità (+6 per cento) all'interno di un trend non omogeneo che vede una diminuzione dei compensi erogabili all'Agenzia del demanio a fronte delle prestazioni previste nel contratto quadro di servizi (-7,8 per cento) e dei trasferimenti all'Agenzia del territorio[5].

[5] Ai sensi dell'art. 1, comma 72, della Legge Finanziaria per il 2006 le risorse da destinare alle Agenzie fiscali, la cui quantificazione era sinora inserita all'interno della tabella d allegata alla Legge Finanziaria, a partire dall'esercizio 2007 sono determinate anno per anno in modo da tener conto dell'incremento dei livelli di adempimento fiscale e del recupero di gettito dovuto alla lotta all'evasione. I successivi commi 73 e 74 precisano i parametri da prendere in considerazioni ai fini della quantificazione.

I trasferimenti alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze registrano un incremento del 15,7 per cento derivante dall'ulteriore finanziamento per lo svolgimento di iniziative a tutela del *made in Italy*[6].

La percentuale di impegni sulla competenza risulta pari a quasi il 100 per cento per i trasferimenti e per i rimborsi di imposta.

Rispetto all'esercizio 2004 risulta notevolmente migliorata la capacità di impegno relativamente alle risorse necessarie al finanziamento dei progetti di investimento (89 per cento a fronte del 28,8 per cento).

Come risulta dalle tabelle 2 e 3, riportate in allegato, il totale degli stanziamenti definitivi relativamente alle categorie economiche interessate alla regola posta nell'art. 1, comma 8, della Legge Finanziaria per il 2005, evidenzia un incremento complessivo pari al 15,97 per cento, per quanto attiene alla competenza e del 15,64 per cento per quanto attiene alla cassa. Tali percentuali rappresentano la media degli incrementi relativi rispettivamente alle categorie inserite nelle spese correnti (9,45 per cento) e di quelle facenti parte delle spese in conto capitale (56,39 per cento).

In particolare, tra queste ultime va segnalata la categoria XXIV "Contributi agli investimenti famiglie e ISP" (Istituzioni sociali private) che evidenzia un incremento pari al 320,2 per cento.

2.4. Audit finanziario contabile.

Nel corso del 2005 sono state effettuate regolazioni contabili derivanti sia dagli anticipi dei concessionari della riscossione e delle banche, sia dalle somme versate direttamente nelle casse della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, nel corso dell'esercizio finanziario 2004, per le entrate loro devolute (Allegato 23 al Rendiconto generale dello Stato).

Nel primo caso l'ammontare è risultato complessivamente pari a 9,56 milioni con imputazione ai capitoli di spesa 3930, 3931 e 3932; nel secondo caso a complessivi 8,73 milioni, la maggior parte (8,420 milioni) afferenti alla sola Regione Siciliana, con imputazione sui capitoli di spesa 2763 e 2764.

E' da evidenziare che l'acconto dell'1 per cento dovuto dalle banche sull'ammontare dei versamenti unitari, previsto dal d.l. 10 dicembre 2003, n. 341, è stato soppresso con l'art. 3, comma 28, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, di conversione del d.l. 30 settembre 2005, n. 203[7].

Per quanto concerne le regolazioni debitorie, nel Centro di Responsabilità 6 "Politiche fiscali" è iscritto, ai sensi dell'art. 3, comma 10, della legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004), il capitolo 3566 "Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi dei soppressi Dipartimenti dell'Amministrazione finanziaria" con uno stanziamento pari a 150 milioni al fine di provvedere all'estinzione dei debiti contratti e non ancora pagati dai soppressi Dipartimenti dell'ex Ministero delle finanze nei confronti di Enti, Società, Istituzioni. Con d.m.c. n. 7283, si è provveduto a ripartire tale fondo tra le Agenzie fiscali.

Gli oneri latenti possono individuarsi, nell'ambito dell'ex Ministero delle finanze, in restituzioni e rimborsi di accise ed imposte di consumo; di diritti indebitamente riscossi e conseguenti interessi passivi, il cui ammontare, non prevedibile in sede di bilancio di previsione, ha dato origine a variazioni nel corso dell'esercizio 2005, rispetto allo stanziamento iniziale, come si evidenzia nel prospetto che segue:

---

[6] A fronte di quanto sopra, in relazione alla mancata concreta attuazione delle iniziative previste, il bilancio della Scuola superiore dell'economia e delle finanze registra un consistente avanzo di amministrazione (vedi infra paragrafo 3.2.12).

[7] Gli effetti derivanti dalla predetta disposizione sono ampiamente esaminati nel capitolo secondo del volume primo relativo alla gestione dell'entrata.

Capitolo	Denominazione	Prev. Iniziale	Variazioni	Prev. Definitiva
3815	Restituzione delle accise, ecc	15.000.000,00	18.397.018,00	33.397.018,00
3818	Restituzione di diritti indebitamente riscossi, ecc.	1.084.000,00	33.759.311,00 (*)	34.843.311,00
3830	Interessi passivi, ecc.	516.457,00	17.542.883,00	18.059.340,00

(*) Restituzione tassa portuale di 33 milioni alla Erg Raffinerie Mediterranee S.p.A. come già segnalato nella precedente relazione.

Significativa appare l'integrazione di 65,8 milioni, a fronte di una previsione iniziale di 10, intervenuta sul capitolo 3866 "Restituzioni e rimborsi" originata quasi esclusivamente dalle richieste delle banche per erronei versamenti effettuati con i modelli F24. Si tratta comunque di ripetizione di somme che comunque sono affluite in entrata.

Ulteriori oneri non prevedibili si riscontrano sul capitolo 3545 "Spese per liti, arbitraggi, ecc." che, a fronte di uno stanziamento iniziale di 800.000 euro, ha registrato variazioni di bilancio per complessivi euro 14, 7 milioni.

Nel precedente referto era stata segnalata l'esistenza di oneri latenti pari a 25,5 milioni derivanti dalla protratta occupazione di fatto di immobili adibiti a sede di uffici della Guardia di Finanza ed alla conseguente necessità di procedere tramite riconoscimenti di debito limitatamente alle disponibilità di bilancio.

Tale situazione risulta non risolta nell'esercizio 2005, in cui le disponibilità esistenti sul capitolo 4243 "Fitto di locali ed oneri accessori" hanno consentito di fronteggiare esclusivamente i pagamenti già inseriti nei ruoli di spesa fissa.[8].

Si rinvia all'allegata tabella 4 per una complessiva ricognizione dei provvedimenti di variazione al bilancio, disposti con d.m.c., redatta, separatamente, per l'area tesoro e finanze.

L'attività di controllo preventivo sui decreti di variazione di bilancio ha evidenziato quanto segue.

- Fondo spese impreviste.

I capitoli oggetto di variazione spesso non sono chiaramente riconducibili alle destinazioni di spese indicate nell'elenco 4, annesso allo stato di previsione del MEF, così come previsto dall'art. 9 della legge n. 468 del 1978, tenuto conto delle ampie formulazioni delle voci di spesa in esso ricomprese.

- Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa connesse con le leggi permanenti di natura corrente (art. 9 *ter* legge n. 468 del 1978).

Detto fondo è finalizzato a fronteggiare eventuali deficienze delle dotazioni delle unità previsionali di base ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica e, pertanto, a fornire integrazioni di fondi in caso di scostamento degli oneri effettivi rispetto a quelli determinati sulla base della legislazione vigente. Non sarebbe, pertanto, corretta la sua utilizzazione per la copertura di nuove spese. Tuttavia, tali incongruenze sono imputabili al legislatore il quale utilizza, a copertura di nuovi e maggiori oneri, le disponibilità presenti nel fondo. Tale fenomeno, già evidenziato nelle relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa, è stato segnalato dall'Ufficio di controllo preventivo con rilievi all'Amministrazione, che ha, peraltro, certificato la disponibilità di dette risorse per la copertura di nuovi oneri.

[8] Relativamente all'esercizio 2006 la situazione appare ulteriormente aggravata. Gli stanziamenti previsti sul predetto capitolo risultano, infatti, inferiori di un importo pari a 6,46 milioni rispetto al totale degli impegni assunti tramite ruoli. La Guardia di Finanza ha provveduto a formulare una richiesta integrativa pari a 32,5 milioni a valere sullo speciale Fondo per debiti pregressi delle Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 50, della Legge Finanziaria 2006.

- Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

Manca spesso una indicazione circa le precedenti destinazioni delle risorse da cui si attinge, nonché l'indicazione dei motivi del loro mancato utilizzo e le eventuali modifiche di precedenti programmi di spesa. Per altro verso, non è agevole dimostrare *per tabulas* che il fenomeno delle riduzioni di spesa determini problemi di copertura finanziaria.

Fra i provvedimenti di variazione di bilancio esaminati in sede di controllo preventivo riveste particolare significatività il decreto ministeriale n. 168512 del 29 dicembre 2005, oggetto di deferimento alla competente Sezione. Con detto decreto si è data attuazione alla disposizione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2005, che prevede la copertura parziale degli oneri contrattuali del trasporto pubblico locale mediante riduzione dei trasferimenti erariali attribuiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, "a qualsiasi titolo" assegnati a ciascun ente territoriale. La scelta operata dall'Amministrazione, in sede di variazione di bilancio, di provvedere ai detti oneri mediante riduzione del Fondo per il federalismo fiscale, è stata considerata dalla Sezione del controllo coerente con il citato art. 1 del decreto legge n. 16 del 2005 (delibera n. 8 del 24 aprile 2006).

Con l'emanazione dell' art. 18, comma 20, della legge n. 267 del 2005 è stata prevista in modo esplicito la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità dei decreti di variazione compensativa tra capitoli inseriti nella medesima unità previsionale.

Si segnalano i seguenti capitoli aventi contenuto promiscuo: 1140, 3536, 3551, 3552 e 3935 sui quali sono imputati sia i compensi di natura retributiva al personale, sia le spese per l'acquisizione di beni e servizi necessari al funzionamento degli organismi finanziati.

A titolo esemplificativo, si precisa che sul capitolo 1140, relativo alle spese di funzionamento del SECIT, insistono gli oneri delle indennità spettanti agli Ispettori Tributari oltre alle spese per la fornitura delle utenze.

Analogamente sul cap. 3552, relativo alle spese per il funzionamento delle Commissioni Tributarie, sono imputati i compensi spettanti ai componenti le Commissioni provinciali e regionali, i canoni di locazione degli immobili sedi delle Commissioni e l'acquisizione di beni e servizi.

Si riportano, di seguito, ulteriori capitoli a carattere promiscuo con le relative autorizzazioni legislative:

- cap. 3415 (legge 27 dicembre 1999, n. 144, art.1 comma.7; legge 23dicembre 2000, n. 388, art.15 comma 10).
- cap. 7672: legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Sui predetti capitoli vengono imputate spese di diverse tipologie, fra cui: trasferimenti alle Regioni; forniture di beni e servizi; incarichi di collaborazione coordinata e continuativa; incarichi di consulenza studio e ricerca; missioni.

Sui seguenti capitoli si è manifestato in modo frequente il fenomeno dell'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio: 1540, 1542, 1543, 1680, 3552, 3565, 3845.

In particolare, si evidenzia sul capitolo 3845 "Spese per i compensi spettanti ai CAAF" l'assunzione di un impegno residuale pari all'intera disponibilità presente alla chiusura dell'esercizio. Quanto sopra attesa la particolarità dell'oggetto del capitolo e l'inderogabilità dell'onere. L'atto di impegno è, infatti, rivolto a garantire la corresponsione, nell'esercizio successivo, dei compensi ai CAAF dei mod. 730, di cui si sono avvalsi i contribuenti ed il cui invio telematico da parte dei soggetti abilitati è fissato al 31 ottobre.

Non sono stati riscontrati elementi degni di nota in ordine a patologici prolungamenti delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario.

Si riportano di seguito i principali capitoli che comportano trasferimento di risorse ad altre Amministrazioni dello Stato:

Capitolo	Denominazione	Stanziamento definitivo
2115	Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri	616.818.037,00
2160	Fondo occorrente per il funzionamento della Corte dei Conti	228.443.977,00
2170	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali	160.740.206,00
2182	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana	1.191.537,00
2183	Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento dell'Editoria	494.753.405,00
2184	Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento della Protezione Civile	96.884.901,00
2185	Fondo occorrente per gli interventi del Servizio Civile Nazionale	221.416.007,00

Si rileva, di norma, un utilizzo pari all'intero stanziamento mediante versamenti su c/c di tesoreria, intestati alle diverse amministrazioni interessate[9].

Un cenno a parte merita il capitolo 4261 "Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi del Corpo della Guardia di Finanza". Lo stanziamento pari a 10 milioni nel corso dell'esercizio 2005 è stato oggetto di richiesta di ripartizione da parte del Comando Generale della Guardia di Finanza, ma il relativo decreto di variazione, intervenuto dopo la chiusura dell'esercizio, non ha consentito l'assunzione di impegni sui capitoli destinatari delle variazioni.

In allegato si riporta l'elenco dei capitoli-fondo presenti all'interno dei diversi Centri di Responsabilità dello stato di previsione del MEF (Tabella 5).

Oltre ai fondi previsti dalla legge n. 468 del 1978 i capitoli censiti dall'Ufficio centrale di bilancio ammontano a circa 50, per lo più concentrati all'interno del C.d.R. - Ragioneria generale dello Stato. I dati di consuntivo evidenziano, in numerosi casi, la mancanza di movimentazione con conseguente formazione di economie pari all'intero stanziamento.

Rinviando al precedente paragrafo per una valutazione dell'andamento contabile dei capitoli afferenti la gestione del debito pubblico, le altre economie realizzate nel corso dell'esercizio 2005 sono in gran parte riconducibili all'approvazione del provvedimento legislativo di assestamento di bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio, circostanza questa che ha determinato l'impossibilità di procedere all'assunzione degli impegni di spesa nei termini previsti dalla legge n. 246 del 2002.

Le tabelle di seguito riportate evidenziano le principali eccedenze di spesa verificatesi nell'esercizio 2005 su capitoli concernenti sia l'area finanze che l'area tesoro con un opportuno raffronto triennale sull'andamento del fenomeno:

[9] Relativamente ai capitoli 2115-2183-2184-2185, le somme sono state versate su un unico conto infruttifero intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Area finanze

Capitolo	C/R	2003	2004	2005
3545	R	-	81.598,71	12.757,91
4202	C	-	53.347,46	28.705,78
4224	C	-	80.690,46	8.454,88
4225	C	-	3.064,86	2.258,45

Tali eccedenze, secondo quanto comunicato dal competente Ufficio centrale del bilancio, non sarebbero causate da fattori di ordine normativo o procedimentale, ma da occasionali fenomeni gestionali e, pertanto, da ritenere non ripetibili.

Area tesoro

CAP.	C/R	2003	2004	2005
1003	C	-	409.571,20	44.922,77
1237	C	-	-	3.053.050,00
1317	C	2.684.513,95	1.729.148,79	4.751.177,58
1318	C	3.165.000,69	1.565.153,58	5.265.763,11
1386	C	-	-	8.972,35
2198	C	133.511.897,58	124.185.448,10	100.613.835,43
3321	C		-	108.404,79
4465	C	964.353,44	5.284,29	51.773,77
4465	R	489.570,25	-	1.018,53

Per l'area tesoro le eccedenze di spesa riguardano essenzialmente capitoli utilizzati per pagamenti mediante ruoli di spesa fissa.

Un caso particolare è rappresentato dall'andamento del capitolo 2198 a carico del quale è disposto il pagamento delle pensioni privilegiate tabellari di numerosi Ministeri, quali Difesa, Esteri, Marina. L'intervenuto adeguamento per il 2006 dello stanziamento di competenza dovrebbe evitare il ripetersi di tale fenomeno.

Le somme in eccedenza hanno trovato compensazione nei vari capitoli di ciascuna UPB[10], fatta eccezione per il capitolo 2198, per il quale la copertura dell'eccedenza dovrà avvenire mediante provvedimento legislativo.

[10] La previsione di una compensazione tra eccedenze di spesa ed economie realizzate all'interno della medesima UPB è prevista nella circolare n. 11 dell'8 marzo 2006 della Ragioneria generale dello Stato. Per un commento alla citata procedura si rinvia ai capitoli generali della presente relazione.

L'Ufficio centrale del bilancio ha segnalato di non aver riscontrato situazioni di accumulo patologico di residui di stanziamento. Gli stessi risulterebbero contenuti nel d.l. n. 194 del 2002, convertito nella legge n. 246 del 2002. Analoga situazione è stata riscontrata in ordine alle economie sui residui propri.

Nell'esercizio 2005 risulta emanato, secondo quanto comunicato dall'Ufficio centrale del bilancio, un solo provvedimento di riconoscimento di debito, a valere sul capitolo 1267, relativamente al pagamento dei compensi ad un consulente per complessivi 9.213 euro, fattispecie tempestivamente comunicata alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

L'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto alla verifica del rispetto dei limiti complessivi della spesa per consulenza fissati dell'art. 1, comma 11, della Legge Finanziaria n. 311 del 2004, inviando all'Amministrazione, per il successivo inoltro alla Corte dei conti, le previste certificazioni. Nell'ambito della predetta attività è stato preso in considerazione l'andamento dei seguenti capitoli: 1267 – 1269 – 1288 – 1290 – 1418 – 1421 – 1433 – 2664 – 3350 – 3354 – 4434 – 4490.

2.5. Verifiche di affidabilità.

Anche con riferimento all'esercizio 2005, in attuazione di quanto indicato nel programma di lavoro per la decisone e la relazione sul rendiconto generale dello Stato, approvato dalle Sezioni riunite con delibera n. 36 del 29 novembre 2005, a completamento dei riscontri contabili è proseguita la verifica a campione sulla affidabilità e attendibilità dei dati esposti nel rendiconto.

In collaborazione con l'Ufficio centrale del bilancio ed in contraddittorio con l'Amministrazione, sono stati individuati specifici capitoli affidati in gestione a diversi Centri di Responsabilità del Ministero, all'interno dei quali sono stati selezionati mandati di pagamento concernenti erogazioni significative dell'attività istituzionale direttamente svolta da ciascun centro.

Applicando una metodologia comune per tutti i Ministeri, i mandati individuati concernono il pagamento di spese contrattuali per importi superiori a 100.000 euro.

Sulla base della documentazione tempestivamente messa a disposizione dagli uffici competenti e dei chiarimenti forniti è stata effettuata un'analisi volta a verificare la conformità alla normativa di settore dell'intera sequenza contabile (corretta imputazione della spesa, regolarità contabile degli atti presupposti fino all'adozione dell'impegno di spesa e delle conseguenti fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento).

Si sintetizzano di seguito i risultati della verifica.

- Cap. 1234 "spese per l'organizzazione, il funzionamento di corsi interni di addestramento, specializzazione e qualificazione professionale del personale, per partecipazione del personale ad esperimenti, visite e convegni di studio, comunque connessi con l'attività del Ministero dell'economia e delle finanze, per la partecipazione alle spese per i corsi indetti da enti, istituti ed amministrazioni varie" – C.d.R. n. 1 "Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro".

Mandato 12. Il titolo esaminato riguarda un ordine di pagamento con contemporaneo impegno per un ammontare pari a 156.157,20 euro, relativo alle spese per l'affidamento di servizi di formazione, supporto ed erogazione, esami per il conseguimento del diploma ECDL (cosiddetta patente informatica europea), nei confronti del personale dipendente del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

L'impegno risulta assunto sulla competenza del capitolo per l'esercizio 2005.

Il provvedimento d'impegno risulta emanato il 17 gennaio 2005 a firma del dirigente del Dipartimento stesso.

L'individuazione della ditta erogatrice del servizio è stata effettuata, su richiesta del Dipartimento, dalla CONSIP nel luglio 2003. Aggiudicataria della licitazione privata si è

rivelata la Selfin S.p.A. per un importo massimo di euro 567.000, ragguagliato a 1.800 unità potenzialmente fruitrici del servizio.

A consuntivo il pagamento è stato commisurato all'effettiva minor partecipazione degli interessati e ridotto conseguentemente a 156.157,20 euro, importo di poco superiore a quello minimo pattuito nel contratto (141.875. euro).

La Selfin S.p.A. ha emesso, negli ultimi mesi del 2004, tre distinte fatture per i servizi resi, intestate alla CONSIP, il cui importo viene complessivamente rimborsato con il provvedimento esaminato.

- Cap. 1256 "manutenzione, riparazione ed adattamento dei locali e dei relativi impianti" – C.d.R. n. 2 "Amministrazione generale del personale e dei servizi".

Mandato 33. Il titolo esaminato, datato 9 marzo 2005 a firma del Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, riguarda un'autorizzazione di spesa per un ammontare pari a 232.908,24 euro, comprensivo di IVA, relativa al pagamento dei lavori d'installazione di un impianto di condizionamento, presso alcuni uffici del Dipartimento ubicati in via Casilina.

L'impegno è stato assunto sui residui del capitolo 1256.

L'affidamento dei lavori è avvenuto con le procedure previste per gli acquisti in economia previa acquisizione di un congruo numero di preventivi. Tra le cinque società partecipanti alla gara ufficiosa la miglior offerta è stata quella della Serit S.r.l. per un importo di 194.090,20 euro al netto dell'IVA.

Dalla documentazione esaminata si rilevano la regolarità della procedura di gara e la sussistenza di tutti i presupposti per il pagamento (certificato di ultimazione lavori e di regolare esecuzione degli stessi comprensivo di conto finale e fattura relativa alla prestazione).

- Cap. 1258 "fitto ed oneri accessori per i locali in uso al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, ai Dipartimenti provinciali del tesoro, alle ex Ragionerie provinciali dello Stato e alle Commissioni mediche di verifica"- C.d.R. n. 2 "Amministrazione generale del personale e dei servizi.

Mandati 10 e 15. I titoli esaminati riguardano entrambi il pagamento della somma di euro 236.630,14, relativa al I e II semestre del canone di locazione dell'immobile di via Lanciani, n. 11, sede del Comitato verifica cause di servizio.

Il precedente contratto, scaduto il 28 febbraio 2003, era stato all'epoca stipulato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e successivamente ceduto al Ministero dell'economia in relazione alla nuova collocazione del predetto Comitato.

Nelle more della procedura di rinnovo l'Amministrazione ha provveduto con mandati diretti al pagamento dei canoni relativi al periodo di occupazione di fatto.

La documentazione esaminata evidenzia la corrispondenza del prezzo pagato con quello stabilito nel contratto scaduto rivalutato ai sensi della normativa vigente.

- Cap. 1415 "manutenzione, riparazione ed adattamento dei locali e dei relativi impianti" – C.d.R. n. 3 "Tesoro".

Mandato 5. Il mandato esaminato riguarda il pagamento della somma di 134.709,15 euro in favore della ditta Romeo S.p.A. per la gestione integrata dei servizi di manutenzione, riparazione ed adattamento degli impianti della sede di via XX settembre.

L'affidamento è stato preceduto da una procedura di appalto concorso ai sensi dell'art. 6, comma 2 lett.c) del d.lgs. n. 157 del 1995. Per la prima volta l'Amministrazione ha affidato in "global service" la gestione integrata di tutti i servizi di manutenzione.

Il decreto approvativo del contratto datato 6 dicembre 2000, di importo pari a 27,3 miliardi di lire per il quinquennio 2000-2005, è stato registrato dal competente Ufficio di controllo.

Va sottolineato che l'impegno, in relazione alla pluralità delle prestazioni, risulta assunto contestualmente a carico di 16 diversi capitoli di bilancio, alcuni concernenti spese correnti, altri interventi in conto capitale.

Con successivo decreto del 6 ottobre 2005 è stata autorizzata una proroga biennale delle prestazioni per un valore pari a 5,38 milioni.

In tale contesto è stata rivisto il criterio di imputazione della spesa ai diversi capitoli di bilancio interessati.

Il mandato in questione si riferisce al pagamento di alcuni servizi resi nel corso del 2005 per un importo complessivo di 134.709,15.

- Cap. 1420 "spese per lo sviluppo delle tecniche organizzative, per il miglioramento delle strutture operative e dei metodi di lavoro, per iniziative in materia di relazioni pubbliche ed umane, per la pubblicazione di notiziari, documenti e studi relativi a procedimenti amministrativi e di unificazione dei metodi di lavoro per sondaggi di opinione, spese di rappresentanza e per l'organizzazione di seminari convegni e congressi aperti alla partecipazione di esterni all'Amministrazione" - C.d.R. n. 2 "Amministrazione generale del personale e dei servizi".

Mandato 10. Il titolo riguarda il pagamento in favore all'ECIE (*European Centre for International Economics),* organismo di cui l'Italia è socio fondatore, della quota annuale di partecipazione relativa al 2005, pari a 140.426 euro. Gli obiettivi dell'ECIE consistono nel realizzare ricerche e fornire raccomandazioni indipendenti sui temi di interesse generale di politica europea e internazionale in materia economica e finanziaria. L'impegno risulta assunto sulla competenza del capitolo 1420.

- Cap. 2645 "manutenzione, riparazione ed adattamento dei locali e dei relativi impianti" – C.d.R. n. 4 "Ragioneria generale dello Stato".

Mandato 3. Il titolo riguarda il pagamento della somma di 149.880 euro in favore della ditta Sea Sud S.r.l. per l'esecuzione del servizio di facchinaggio, trasloco e trasporto di materiale cartaceo dalla sede di Via XX Settembre a quella di via Asia.

L'affidamento è avvenuto con la procedura delle spese in economia previo espletamento di una gara ufficiosa, con invito riservato a solo 5 ditte di comprovata fiducia dell'Amministrazione. La Sea Sud S.r.l ha presentato l'offerta più conveniente per l'Amministrazione successivamente congruita dall'Ufficio I del IV Dipartimento. L'Ufficio V-logistica e infrastrutture ha attestato la regolare esecuzione del servizio.

Il prezzo pagato dall'Amministrazione corrisponde a quello indicato nel contratto e nella fattura presentata dall'appaltatore.

- Cap. 3539 "manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione finanziaria" – C.d.R. n. 6 "Politiche fiscali".

Mandato 35. A causa di un insorto contenzioso, tutt'ora non definito, con il precedente assuntore del servizio di manutenzione degli impianti di energia di emergenza e della centrale di rilevazione e spegnimento incendi, installati nel compendio ministeriale di viale Europa 242, l'Amministrazione provvedeva ad un nuovo affidamento tramite trattativa privata preceduta da gara ufficiosa, considerata la necessità di garantire la riservatezza della fornitura. In esito alla procedura, la miglior offerta risultava quella della Oit S.r.l. con un ribasso pari al 16,33 per

cento del prezzo indicato. La predetta Società, peraltro, successivamente interpellata, non manifestava più interesse per la commessa.

Il Servizio veniva, pertanto, affidato alla seconda classificata società Mizar che aveva offerto un ribasso del 15,43 per cento.

Trattandosi di gara ufficiosa in sede di offerta, non era prevista la presentazione di una cauzione provvisoria. L'Amministrazione, comunque, non ha assunto alcuna iniziativa nei confronti della ditta rinunciante.

Le prestazioni sono state regolarmente fatturate e la erogazione del servizio risulta positivamente certificata.

Il contratto è destinato a cessare prima della scadenza a seguito dell'avvenuto trasferimento degli uffici in altra sede.

- Cap. 4282 "vestiario ed equipaggiamento. Indumenti speciali da lavoro, di bordo, di volo e per conduttori di automezzi. Divise da lavoro per gli operai. Acquisto e riparazione di abiti borghesi e risarcimento di danni arrecati agli indumenti ed oggetti personali degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza. Spese di riparazione, manutenzione e lavatura" - C.d.R. n. 7 "Guardia di Finanza".

Mandato 7. Il titolo esaminato riguarda la fornitura di n. 18.395 maglioni a "V" e n. 16.416 maglioni pesanti per la Guardia di Finanza per un importo di 494.991 euro.

La ditta aggiudicataria della licitazione privata è risultata la Pelmag S.n.c. che in data 4 marzo 2005 ha ceduto l'80 per cento del suo credito (453.151,71 euro) alla "Manifattura Lane Folco S.p.A.".

Il contratto risulta stipulato ed approvato in data il 21 ottobre 2004 e la consegna con il relativo collaudo è avvenuta il 20 luglio 2005.

E' stata riscontrata la regolarità della procedura di pagamento.

- Cap. 4283 "acquisto, riparazione e manutenzione di armi, di materiale di precisione, di materiale ottico, di buffetterie di elementi e di armadi metallici per la custodia di armi e munizioni; acquisto di munizioni" - C.d.R. n. 7 "Guardia di Finanza".

Mandato 4. Il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 600.000 euro in favore della ditta Ilari Luciana per la fornitura di n. 2.000 maschere anti-NBC e relativi accessori.

Dagli atti esaminati si evince che, previo parere favorevole della Commissione per la verifica dei bandi di gara, l'affidamento è avvenuto mediante trattativa privata con un unico fornitore. Da una precedente indagine di mercato, condotta mediante pubblicazione dell'esigenza sul bollettino dei contratti WEAG (*Western European Armaments Group*) è emerso infatti un interesse esclusivo della ditta aggiudicataria.

Per beni analoghi a quelli da acquistare non risultano attivate convenzioni CONSIP.

A fronte di un termine di consegna rispettato dalla ditta del 25 febbraio 2005, l'ultimazione delle operazioni di collaudo è avvenuta il successivo 31 maggio.

La documentazione esaminata evidenzia la corrispondenza del prezzo pagato con quello stabilito in contratto e congruito dagli organi tecnici.

- Cap. 7822 "spese per la realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserma ed alloggi di servizio, nonché per lo svolgimento delle relative attività di gestione" – C.d.R. n. 7 "Guardia di Finanza".

Mandato 3. Il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 1.037.288,05 euro corrispondente al 1° Sal dei lavori di realizzazione di n. 30 alloggi di servizio, un magazzino, il corpo di guardia e annessi uffici presso l'area ex parco militare nei Comuni di Lentate sul

Seveso e Barlassina (MI), in uso alla Guardia di Finanza. L'importo comprende altresì il rimborso di oneri sostenuti dall'appaltatore.

Il contratto risulta stipulato dai competenti uffici territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a seguito di una specifica intesa intercorsa con il Comando Generale della Guardia di Finanza, per un importo complessivo di 20,59 milioni.

Si riscontra la regolarità della documentazione giustificativa del pagamento e della procedura contabile seguita.

- Cap. 7848 "spese per la realizzazione di un programma di interventi per consentire l'adeguamento della componente aeronavale della Guardia di Finanza ai compiti di polizia economica, finanziaria e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in mare" - C.d.R. n. 7 "Guardia di Finanza".

Mandato 30. Il mandato esaminato si riferisce al pagamento di una somma pari a complessivi 1.626.504,16 euro per la fornitura di n. 14 unità navali del tipo "vedette" per la Guardia di Finanza.

Il contratto risulta stipulato, trattandosi di beni equiparati alle navi da guerra, con una procedura analoga all'appalto concorso, limitato però alle sole ditte nazionali. Il prezzo di aggiudicazione è risultato pari a 11,5 milioni.

Il decreto approvativo è stato registrato dall'ufficio di controllo preventivo.

La fornitura rientra tra gli interventi previsti dalla legge n. 413 del 1998, concernente il rifinanziamento degli interventi per l'industria cantieristica ed amatoriale.

L'impegno risulta assunto sui residui dei limiti di impegno previsti per gli anni 2001, 2002 e 2003.

Esaurite le predette disponibilità residue, l'Amministrazione provvederà a pagare negli anni futuri fino al 2014 quote annuali corrispondenti al rimborso degli oneri finanziari per l'ammortamento di un prestito che l'impresa ha assunto nei confronti della banche finanziatrici.

La documentazione esaminata (verbale di collaudo di una parziale fornitura corrispondente ad 8 unità su 14 previste in contratto, con sostanziale rispetto dei tempi previsti) evidenzia la regolarità del pagamento.

La attività svolta ha consentito di verificare, nei limiti di significatività del campione, la regolarità delle procedure contabili, (corretta imputazione della spesa ai pertinenti capitoli di bilancio, corrispondenza tra gli importi ed il valore contrattuale della fornitura, esattezza dei calcoli per la liquidazione di quanto dovuto ai fornitori, esistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per il pagamento) e la rispondenza della attività amministrativa alla normativa nazionale e comunitaria riferibile a ciascuna tipologia contrattuale.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. Valutazioni generali sulla programmazione delle attività e sul funzionamento dei Servizi di controllo interno.

Si rinvia alle considerazioni contenute nel referto relativo al precedente esercizio finanziario 2004, per quanto attiene ad una ricostruzione analitica dei diversi strumenti e procedimenti di programmazione e di verifica dei risultati, all'interno di una complessiva organizzazione caratterizzata dalla presenza di enti che operano con modelli organizzativi diversificati.

Si ribadiscono altresì le considerazioni relative alla necessità di migliorare gli strumenti di raccordo per il complessivo governo del sistema e di individuare percorsi che consentano la definizione di priorità complessive e l'elaborazione di strategie di azione basate su di una visione generale dei compiti di tutte le strutture, evitando il rischio di una autoreferenzialità della programmazione da parte dei diversi centri operativi.

Pur confermando i significativi miglioramenti già evidenziati con riferimento all'esercizio 2004, la Nota preliminare al bilancio appare tutt'ora inadeguata ad assolvere pienamente il

visione generale dei compiti di tutte le strutture, evitando il rischio di una autoreferenzialità della programmazione da parte dei diversi centri operativi.

Pur confermando i significativi miglioramenti già evidenziati con riferimento all'esercizio 2004, la Nota preliminare al bilancio appare tutt'ora inadeguata ad assolvere pienamente il compito di rappresentare il momento di verifica dei criteri a base delle variazioni proposte nel riparto delle risorse tra le diverse UPB, all'interno di una logica che ancora in parte segue il criterio incrementale anziché quello di una ridefinizione, anno per anno, delle reali priorità strategiche e del perseguimento di obiettivi graduati per ordine di importanza e correlati alle reali capacità operative e gestionali dimostrate dalle diverse strutture, nell'ottica di un contenimento della spesa mirato a salvaguardare lo svolgimento dei compiti ritenuti essenziali ed incomprimibili.

Il predetto documento, inoltre nell'esercizio trascorso ed ancor più con riferimento al 2006, evidenzia una progressiva perdita del contenuto realmente programmatico, in relazione alla rilevante modifica nell'entità e nella distribuzione delle risorse intervenuta nel successivo *iter* di approvazione della legge di bilancio, che nella sua versione definitiva registra il contenuto di maxiemendamenti governativi o di ulteriori provvedimenti normativi, con i quali viene profondamente rivista l'originaria programmazione delle risorse.

L'unificazione dei Servizi di controllo interno in una unica struttura, processo del quale nella precedente relazione sono stati ampiamente esaminati gli effetti anche da un punto di vista finanziario, di dimagrimento complessivo degli apparati e della relativa spesa, ha consentito di consolidare per l'intero Ministero l'adozione di unitarie metodologie di programmazione e di verifica dei risultati operativi.

Anche per l'esercizio 2005 la direttiva, come confermato dall'Ufficio di controllo competente ad esaminare in via preventiva il citato documento, presenta un contenuto complesso e ben strutturato, indica le priorità strategiche relative all'esercizio finanziario, il contesto di riferimento, le risorse umane suddivise nei diversi livelli di inquadramento, il *budget* economico relativo a ciascun Centro di Responsabilità, i piani - in cui sono definiti, per ogni Centro di Responsabilità, gli obiettivi operativi - graduati per rilevanza su scala da 1 a 15, e raggruppati per macroattività, gli indicatori da utilizzare per la verifica, i risultati attesi.

Si richiamano le osservazioni formulate in sede di controllo preventivo in merito alla necessità, in sede di definizione degli obiettivi strategici ed operativi per ciascun esercizio, di tener conto ed esplicitare non solo l'avvenuto raffronto con la struttura della precedente direttiva, ma anche le risultanze, seppur non definitive dell'attività svolte nei principali settori di intervento quali desumibili dal monitoraggio infraannuale e dalle relazioni degli uffici di controllo di gestione presso i diversi Dipartimenti, al fine di intervenire sui fattori di criticità e rimodulare la programmazione sulla base delle reali capacità operative della struttura.

Al di là di tali considerazioni, la direttiva per l'azione amministrativa appare strumento indubbiamente utile ad evidenziare e raggruppare in aree omogenee i compiti istituzionali e le missioni dei diversi Centri di Responsabilità e a rendere misurabile e valutabile a consuntivo l'attività svolta e i risultati conseguiti, mentre presenta ancora carenze sotto il profilo programmatico inteso come capacità non solo di fotografare le attività svolte ma di rimodulare, con una visone dall'esterno ed evitando i condizionamenti conservativi provenienti dagli apparati, le priorità e le strategie di azione e il riparto delle risorse necessarie all'assolvimento dei diversi obiettivi, graduati secondo la rilevanza strategica delle diverse attività di competenza.

Va dato atto al SECIN, in linea con l'esigenza di una complessiva integrazione dell'intero sistema dei controlli, della costante attenzione dimostrata alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sia in sede di controllo sulla gestione, sia nell'ambito della attività di referto sul rendiconto generale dello Stato.

Si confermano, perduranti difficoltà a raccordare la programmazione amministrativa con quella finanziaria.

Il disallineamento tra la struttura del bilancio e i contenuti della programmazione è evidenziato dalla mancata coincidenza tra l'indicazione delle risorse disponibili per ciascuna unità organizzativa contenuta nella direttiva, ed il totale delle disponibilità presenti nel corrispondente C.d.R., non sempre tutte ascrivibili allo svolgimento delle missioni istituzionali.

Anche la costruzione del budget economico attribuito a ciascun Centro di Responsabilità, indispensabile per valutare il costo dei servizi resi, appare estremamente semplificato e tutt'ora lontano dal rappresentare un piano dei conti impostato secondo i criteri della contabilità analitica, quale quello elaborato ad esempio dal Corpo della Guardia di Finanza.

Sotto il profilo del miglioramento complessivo del circuito di controllo il IV Dipartimento ha aggiudicato, nel corso del 2005, mediante gara europea per un importo pari a 1,89 milioni, il servizio di consulenza, sviluppo, manutenzione e assistenza al sistema informativo per il controllo di gestione allo scopo di garantire una tendenziale unitarietà alle attività relative per l'intero Ministero, pur nel rispetto dell'autonomia di ciascun Dipartimento nell'utilizzo di modelli disegnati in funzione delle proprie specificità.

Per una più compiuta analisi della struttura e del contenuto degli altri strumenti di programmazione (convenzioni con le Agenzie fiscali e contratto di servizio con l'Agenzia del demanio - Ente pubblico economico) si rinvia alle considerazioni svolte nei referti relativi agli esercizi 2003 e 2004. Si conferma il livello qualitativo dei predetti strumenti, sia sotto il profilo programmatico di definizione di priorità strategiche e di coerenti obiettivi operativi, sia con riferimento alla significatività degli indicatori utilizzati per consentire una effettiva verifica del raggiungimento dei risultati, dell'impiego di personale e dei costi sostenuti per le principali missioni istituzionali.

Nel corso del 2005 il Dipartimento per le politiche fiscali ha provveduto alla stipula delle nuove convenzioni triennali relative al periodo 2006-2009, all'interno delle quali sono state significativamente recepite alcune osservazioni formulate dalle Sezioni riunite nel precedete referto.

Premesso quanto sopra si riportano di seguito sintetiche valutazioni sulla attività svolta dai diversi soggetti amministrativi inseriti funzionalmente all'interno del Ministero e sui risultati in generale conseguiti, alla luce delle valutazioni effettuate dal SECIN e da quanto emerso nelle diverse sedi di controllo della Corte dei conti.

3.2. I risultati gestionali dei diversi Centri di Responsabilità.

3.2.1. Dipartimento del tesoro.

Il Dipartimento ha provveduto con continuità e professionalità agli adempimenti istituzionali in materia di elaborazione di documenti di programmazione economico-finanziaria, di analisi dei problemi economici finanziari e monetari interni ed internazionali, di informazione statistica e monitoraggio sull'evoluzione dell'economia italiana, di verifica delle previsioni macroeconomiche, di monitoraggio sugli andamenti dei flussi di cassa e dei conti pubblici, di previsione e verifica del fabbisogno e dell'indebitamento del settore statale.

Positiva l'attività svolta a supporto delle posizioni italiane in materia di revisione delle regole del patto di stabilità e crescita al fine di evitare l'introduzione di regole eccessivamente penalizzanti per l'Italia.

Per quanto attiene al conseguimento degli obiettivi in materia di indebitamento netto e di contenimento del debito pubblico, si fa ampio rinvio ai capitoli della parte generale della relazione.

In merito all'attività svolta per assicurare la copertura del debito pubblico ed il rifinanziamento di quello in scadenza, va sottolineata una progressiva riduzione della spesa per interessi, rispetto al Pil, ottenuta attraverso un allungamento della durata finanziaria del debito, e

la realizzazione di un sistema telematico di negoziazione per l'effettuazione delle operazioni di concambio, positivamente testato.

Con delibera n. 4 del 31 marzo 2006, la Sezione del controllo sulla gestione ha approvato la relazione concernente la verifica del conseguimento degli obiettivi della attività di cartolarizzazione, successivamente trasmessa al Parlamento per le valutazioni di competenza.

In quella sede la Corte dei conti ha evidenziato:

- la divergenza tra gli obiettivi dichiarati - consistenti nella alienazione di cespiti aventi costi di detenzione e manutenzione superiore all'utilità derivante dalla proprietà dei beni - e quelli effettivamente perseguiti di ottenere un rapido realizzo finanziario, finalizzato al rispetto dei vincoli imposti dal patto europeo di stabilità e crescita, attraverso la alienazione degli immobili di più facile dismissione;
- la scelta di strumenti per condurre a termine le diverse operazioni maggiormente idonei a garantire un realizzo immediato e non una migliore gestione economica del patrimonio;
- la scarsa trasparenza dell'operazione complessiva, per mancanza di una adeguata contabilità economica e di un aggiornamento degli inventari, con conseguente difficoltà a valutare i costi ed i benefici derivanti dalle alienazioni;
- le difficoltà ad effettuare una compiuta ricostruzione contabile delle diverse operazioni in presenza di discordanti informazioni da parte delle amministrazioni interessate;
- l'effettuazione di singole operazioni di vendita a condizioni svantaggiose per l'erario sulla base dell'asserita rilevanza di un ampio numero di presupposti non adeguatamente approfonditi e verificati;
- perplessità sulla scelta di privilegiare, comunque, la vendita diretta ad un prezzo non competitivo agli inquilini di complessi residenziali, nel presupposto non verificato che in ogni caso la categoria fosse costituita da fasce sociali deboli meritevoli di protezione;
- un ampio divario tra il valore del portafoglio ceduto alle società veicolo ed i corrispettivi realizzati, che evidenzia spesso il carattere *pro solvendo* e non *pro soluto* della cessione;
- un ampio ricorso ad attività di *expertise* esterna all'Amministrazione;
- un minor impatto dell'operazione rispetto a quello stimato sull'andamento dei saldi di finanza pubblica;
- la mancanza di effetti positivi di calmieramento dei prezzi sul mercato.

In questa sede meritano di essere specificatamente riprese le considerazioni della Sezione di controllo riguardanti il ruolo svolto dal Dipartimento del tesoro, di fatto limitato "a mera catena di trasmissione di indicazioni e richieste provenienti dall'esterno e in primo luogo dalle S.P.V. (*Special Purpose Vehicle*), che sembrano aver esercitato una effettiva funzione di raccordo e compensazione di tutti gli interessi in gioco sui mercati".

Il raffronto tra gli obiettivi posti nella direttiva del Ministro ed i risultati effettivamente ottenuti, evidenzia per il 2005 la cessione di 35.546 unità immobiliari di proprietà di enti previdenziali (circa la metà di quanto previsto nella direttiva ministeriale). Quanto sopra anche a causa delle modiche normative intervenute, che hanno determinato una stasi di circa 9 mesi nella attività, di fatto riprese a partire dal mese di giugno con conseguente proposta di slittamento dell'obiettivo al 31 dicembre 2009, data in cui dovrebbe presumibilmente concludersi l'intero processo avviato con l'operazione Scip 2.

Il Dipartimento ha altresì fatto presente la difficoltà a consuntivare un obiettivo consistente nella definitiva conclusione delle operazioni di vendita, il cui esito dipende da fattori non direttamente controllabili dall'Amministrazione chiamata a svolgere essenzialmente attività di presidio del processo di alienazione e di individuazione delle migliori soluzioni giuridiche per la conclusione delle operazioni.

In materia di gestione delle società partecipate vanno segnalati il riassetto organizzativo dell'ANAS S.p.A. e la definizione del contratto di programma con la predetta società, il

trasferimento alla Coni Servizi di una ulteriore residua cauzione del complesso immobiliare del Foro italico, la valutazione dei beni delle Ferrovie dello Stato da trasferire al di fuori della Pubblica amministrazione, nonché la attività di monitoraggio e verifica della realizzazione dei diversi piani di impresa.

Nel corso del 2005 sono state condotte a termine dal Dipartimento tre importanti operazioni di dismissione di quote di società per azioni direttamente partecipate dallo Stato.

A seguito di un complesso procedimento, avviato nel 2002, si è conclusa la piena dismissione del capitale azionario della FIMECA S.p.A. già in liquidazione (161.550 azioni ancora possedute dallo Stato corrispondenti ad una percentuale del 71,8 per cento del capitale).

Le azioni sono state cedute alla I 2 Capital S.p.A. per un valore di 4,2 milioni al netto dei compensi (104.000 euro pari al 2,48 per cento del valore dell'operazione), corrisposti alla società Deloitte Service che ha svolto attività di consulenza finanziaria e di valutatore indipendente.

La quarta *tranche* della complessiva operazione di cessione di azioni dell'ENEL S.p.A. è stata articolata in un'offerta pubblica di vendita (OPV) rivolta al pubblico indistinto dei risparmiatori residenti in Italia e all'estero e in una offerta diretta rivolta agli investitori istituzionali italiani e stranieri.

Complessivamente l'operazione ha riguardato 575.000 azioni, con la conseguenza di limitare la residua partecipazione statale al 21,87 per cento.

Al termine dell' operazione risultano cedute 325.000 azioni agli investitori istituzionali.
- per il 73 per cento costituiti da società estere - per un importo pari a 7,18 euro per azione, mentre le restanti, dedotta la quota attribuita ai dipendenti dell'Ente ed agli altri azionisti, risultano cedute nell'ambito dell'OPV al valore di 7,07 euro.

Entrambe le procedure hanno riscosso notevole successo tra i destinatari con un affluenza di richieste pari a 6 volte il numero di azioni disponibili.

Va dato atto al Dipartimento del tesoro di aver condotto la complessa operazione con la dovuta trasparenza e nel rispetto delle norme e della prassi vigente sui mercati internazionali e con accorgimenti tali da contemperare l'esigenza di massimizzare il gettito per l'erario con una dovuta attenzione al consolidamento della presenza e alla liquidità del titolo sui principali mercati finanziari internazionali.

In particolare gli oneri di commissione sono risultati, se commisurati al valore economico dell'operazione, inferiori rispetto a quelli erogati nelle precedenti *tranches* e tra i più bassi rispetto a tutte le OPV sinora gestite dal Ministero.

In data 7 novembre 2005 il Consiglio di amministrazione di Alitalia S.p.A. deliberava un aumento di capitale per un valore complessivo di circa 1 miliardo, da finanziare tramite la emissione di nuove azione offerte in opzione agli azionisti ed ai possessori di obbligazioni convertibili.

Il Ministero dell'economia, in coerenza con gli obblighi assunti in sede comunitaria, rinunciava a 26,6 milioni di diritti di opzione, in modo tale da diluire la propria partecipazione al capitale (pari al 61,28 per cento) al di sotto del 50 per cento.

L'operazione condotta da Deutsche Bank in qualità di *Global coordinator* ha comportato un'entrata per l'erario pari 13,3 milioni[11].

3.2.2. Ragioneria generale dello Stato.

In aggiunta al pieno assolvimento degli importanti compiti istituzionali, la direttiva del Ministro per l'esercizio 2005 impegna la Ragioneria generale dello Stato ad una serie di interventi volti ad implementare l'efficienza dell'organizzazione e l'efficacia delle attività attraverso un ampio ricorso alle più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

[11] Il livello di sconto incorporato nel prezzo di offerta proposto per la cessione dei diritti di opzione, seppur elevato (39 per cento), risulta in linea con la prassi di mercato, tenuto conto della peculiarità dell'operazione all'esame.

Le priorità strategiche si sostanziano nello sviluppo del sistema di contabilità economica per le amministrazioni centrali dello Stato, nel miglioramento delle analisi di impatto delle politiche di settore sull'intero sistema economico finanziario, in una più efficace attività di monitoraggio dei flussi di cassa, funzionale alla verifica del rispetto dei vincoli posti nel patto di stabilità interno.

A fronte di un obiettivo prioritario di implementare il pieno utilizzo delle risorse interne, anche attraverso idonei percorsi di formazione del personale, e del conseguente incremento della spesa relativa, permane alto, come evidenziato preliminarmente dal SECIN, il ricorso ad attività di consulenza e di prestazioni specialistiche.

Fermo restando l'assolvimento, con elevato grado di professionalità, dei compiti istituzionali, vanno evidenziate talune criticità con riferimento proprio alle attività di tipo progettuale di più ampio respiro.

In particolare:

- la reingegnerizzazione del sistema informatico relativo alla attività prelegislativa ha evidenziato un non ottimale funzionamento del *software* sviluppato dal *partner* tecnologico;
- la realizzazione del sistema di contabilità economica ha visto una scarsa attenzione da parte delle amministrazioni centrali competenti a validare ed approvare le proposte della Ragioneria;
- relativamente al progetto SIOPE l'attività di codifica degli enti pubblici non economici e degli enti previdenziali sconta il ritardo dovuto alla mancata designazione di un gran numero di rappresentati da parte delle amministrazioni interessate.

Con particolare riferimento alle attività di competenza dell'Igop, alla data odierna risulta pubblicato il conto annuale del personale pubblico relativo all'esercizio 2004 e risultano già disponibili i primi dati e le prime elaborazioni riferibili all'esercizio successivo.

Le nuove metodologie di validazione dei dati provenienti dalle amministrazioni locali attraverso il coinvolgimento delle ragionerie provinciali, di fatto avviate nell'esercizio trascorso, hanno contribuito ad un miglioramento qualitativo, ad una maggior omogeneità delle rilevazioni e al recupero di tempestività delle procedure per la correzione dei dati anomali.

In questa sede va ribadita l'importanza di garantire un elevato livello di affidabilità alle rilevazioni sulla consistenza del personale e sulla retribuzione in godimento alle diverse categorie di personale pubblico, anche alla luce di recenti modifiche normative che hanno accentuato l'importanza del conto annuale quale base documentale, per quantificare in modo omogeneo, anche per i comparti non statali, le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali[12].

Va altresì sottolineata l'esigenza di proseguire negli approfondimenti necessari ad assicurare un raccordo ed una riconciliazione tra la metodologia utilizzata dall'Igop e quella alla base di altre rilevazioni riguardanti la spesa di personale, con particolare riferimento alle elaborazioni dei dati riguardanti la contabilità nazionale di competenza dell'ISTAT.

Va positivamente segnalata la predisposizione, all'interno del conto annuale per il 2004, della " Relazione sulla spesa pensionistica dei dipendenti pubblici" in adempimento del disposto dell'art. 60 , comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, documento che mette a raffronto l'ammontare della spesa sostenuta per le diverse prestazioni da parte degli enti previdenziali nel quinquennio 1999-2004, con l'andamento delle entrate contributive.

3.2.3. Dipartimento politiche di sviluppo e coesione.

La missione specifica del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, che ha ereditato la parte delle competenze in precedenza attribuite al soppresso Ministero del bilancio e della

[12] Si richiama da ultimo l'art. 1 comma 186 della Legge Finanziaria per l'esercizio 2006 in base al quale i comitati di settore per i comparti di contrattazione non statale provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali "avvalendosi dei dati disponibili presso il Ministero dell'economia e delle finanze comunicati dalle rispettive amministrazioni in sede di rilevazione annuale dei dati concernenti il personale dipendente".

programmazione economica, consiste nell'accrescimento della qualità della spesa destinata al riequilibrio regionale in attuazione delle scelte politiche nazionali e comunitarie.

In particolare la direttiva del Ministro individua quali priorità la verifica dell'attribuzione al Mezzogiorno di una prefissata percentuale degli investimenti localizzabili geograficamente e il proseguimento, anche per il 2005, della attività di riqualificazione delle complessiva spesa per investimenti a carico del bilancio dello Stato privilegiando la componente strutturale.

L'ampia reportistica prodotta dal Dipartimento, che trova compendio nel "rapporto nazionale sulla efficacia degli interventi nelle aree sottoutilizzate" presentato annualmente al Parlamento,[13] dà conto delle difficoltà incontrate nel raggiungimento dei predetti obiettivi e dei principali fattori di criticità tutt'ora presenti[14].

In particolare, in sede di riparto delle risorse disponibili per il 2005 proseguendo un *trend* già avviato nel precedente esercizio, risultano destinati ad interventi infrastrutturali 5,46 milioni (60 per cento delle risorse complessive).

Merita di essere sottolineata la elevata qualità della attività di analisi economica e congiunturale svolta attraverso l'elaborazione di complessi modelli statistici ed econometrici sulla efficacia delle diverse forme di intervento.

Positiva l'attività di supporto tecnico alla posizione italiana, in sede di negoziato sulla definizione delle linee programmatiche del bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013. A fronte di iniziali posizioni restrittive, in esito alla riunione del Consiglio Europeo del 15 dicembre 2005, le risorse a disposizione dell'Italia per il riequilibrio territoriale (25,6 miliardi di cui oltre 20 da destinare al Mezzogiorno) superano, a prezzi costanti, quelle previste nel precedente periodo di programmazione.

Con riferimento alla concreta attività di riparto delle risorse destinate al riequilibrio territoriale effettuata dal CIPE, sulla base dell'istruttoria tecnica condotta dai competenti uffici del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, nel corso dell'anno l'Ufficio di controllo preventivo ha esaminato circa 165 deliberazioni, tra le quali 60 relative all'attuazione della legge n. 443 del 2001 – Primo programma per le opere strategiche – e 41 contratti di programma, in attuazione dell'art. 2, commi 203 e seguenti, della legge n. 662 del 1996.

Nell'ambito della cosiddetta "legge obiettivo", le delibere hanno riguardato una variegata tipologia di lavori, in relazione ai quali il CIPE ha dato conto, a seconda dei casi, di complesse valutazioni circa la fattibilità economica e finanziaria dei progetti preliminari e definitivi,

---

[13] Il predetto rapporto è previsto dall'art. 15 della legge 468 del 1978.

[14] Nelle considerazioni di sintesi poste in apertura del citato rapporto, il Dipartimento evidenzia tra l'altro che "... permangono rilevanti punti di debolezza in ordine sia al criterio dell'addizionalità della spesa in conto capitale, sia ai tempi di attuazione degli interventi.

La revisione al ribasso del livello di addizionalità comunitaria concordata con l'Unione Europea nel novembre 2004 segnala da un lato la nuova capacità di programmazione finanziaria – tale nuova addizionalità è stata, infatti, successivamente rispettata - ma soprattutto il mancato raggiungimento dell'obiettivo a suo tempo fissato di destinare al Mezzogiorno il 45 per cento della spesa in conto capitale. Tale quota è oggi infatti attorno al 38 per cento. Per quanto riguarda la componente ordinaria della spesa in conto capitale, insufficiente è stato l'impegno delle Amministrazioni centrali e degli Enti pubblici che esse dovrebbero controllare nel perseguire l'obiettivo di destinarne al Sud il 30 per cento: la quota è stata mediamente del 26,6 per cento. Inadeguata rimane la capacità di tutte le Amministrazioni di prevedere correttamente le tempistiche di spesa e di ricavare dal monitoraggio, pure esistente, le indicazioni necessarie a rimuovere gli ostacoli. Per quanto riguarda la componente della spesa aggiuntiva nazionale, solo con la costituzione del Fondo unico per le aree sottoutilizzate, nel 2003, si è realizzata una svolta nell'impiego dei fondi, che potrà avere forti riflessi positivi nei prossimi anni.

A questi profili finanziari, si aggiungono le difficoltà incontrate nello spostare l'obiettivo delle Amministrazioni dall'assorbimento dei fondi, ossia dalla mera spesa per infrastrutture o incentivi, alla qualità dei servizi che con questa spesa si dovrebbero attivare. La fissazione di obiettivi per la qualità dei servizi e la diffusione di metodi valutativi non sono stati ancora sufficienti a rimuovere tale difficoltà, anche per la assoluta carenza – come scrive il valutatore indipendente della programmazione 2000-2006 – del confronto culturale e politico sul Programma e sui suoi risultati".

nonché delle intese generali quadro raggiunte tra Governo, Regioni e Province autonome, in relazione al programma approvato con la delibera n. 121 del 2001.

Va preliminarmente segnalato che, in coerenza con la normativa di riferimento e in particolare dell'art. 4, comma 134, della legge n. 350 del 2003 – il quale prevede che la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE debba essere accompagnata da una analisi costi-benefici, oltre che da un piano economico finanziario, indicante le risorse utilizzabili per la realizzazione delle opere e i proventi derivanti dalla utilizzazione delle stesse – con la delibera n. 11 del 27 maggio 2004, il CIPE ha approvato lo schema tipo del piano economico-finanziario.

Detto schema, peraltro, non ha avuto un ruolo determinante nella scelta dei progetti esaminati, tanto che in più occasioni il CIPE ha rinviato la determinazione del contributo finanziario al momento della presentazione del progetto definitivo con la revisione del piano economico-finanziario.

In diversi casi, il Comitato, pur non ritenendo le schede coerenti con la normativa suddetta o non adeguate a giustificare le richieste di contributo, ha deliberato l'approvazione dei progetti preliminari, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2002, come mera concessione di finanziamento.

Al riguardo l'Ufficio di controllo ponendo in evidenza istruttorie incomplete ed altri profili di criticità, ha formulato numerosi rilievi, deferendo cinque delibere CIPE alla Sezione del controllo[15].

Tra i contratti di programma, merita di essere evidenziato quello intervenuto tra il Ministero dei trasporti e Ferrovie dello Stato S.p.A., che ha dato origine alle delibere, n. 91 del 2004 (Piano delle priorità degli investimenti (PPI)) e la n. 1 del 2005 (Dossier di valutazione sistema Alta Velocità/Alta Capacità). Numerosi, inoltre, i contratti di nuova stipula, nel settore agro-alimentare e turistico, in sintonia con gli aiuti rientranti nelle decisioni della Commissione Europea e i POR regionali, e gli adeguamenti e le proroghe intervenute su contratti in itinere.

In attuazione dell'art. 4, commi 35 e 36, della legge n. 350 del 2003, al fine di garantire il necessario coordinamento nella realizzazione di tutte le opere nel settore idrico, in coerenza con gli Accordi di programma quadro esistenti, è stato definito, con la delibera n. 74 del 27 maggio 2005, il "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico".

In risposta ad uno specifico rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo l'Amministrazione ha precisato che l'allegato alla delibera contenente il riparto delle risorse privo di indicazioni riguardo all'individuazione delle priorità in merito agli interventi da finanziare "era stato predisposto, sulla base delle proposte pervenute da enti territoriali e altri soggetti, non graduate in ordine di importanza", aggiungendo che gli interventi previsti dal Ministero dell'ambiente ed inseriti nell'allegato n. 2, all'attualità sprovvisti di copertura finanziaria, "saranno oggetto di

---

[15] In quattro casi i provvedimenti sono stati ritirati dall'Amministrazione. Trattasi delle delibere: n. 103/04, *Hub* portuale di Civitavecchia. e n. 111/04, Linea 6 metro Napoli, tratta Mostra – Municipio. In entrambi i casi il ritiro degli atti deferiti dall'Ufficio è stato motivato dallo *ius superveniens*, costituito dal d.lgs. n. 189 del 17 agosto 2005, che ha apportato modifiche ed integrazioni all'originario d.lgs. n. 190 del 2002, in relazione al quale dette deliberazioni erano state elaborate; n. 115/04, Schemi idrici regione Molise – Acquedotto molisano centrale ed interconnessionale con lo schema basso Molise, progetto definitivo; n. 94/05, Pedemontana lombarda: collegamento autostradale Dalmine – Como – Varese – Valico del Gaggiolo ed opere ad esso connesse. In sede istruttoria l'Ufficio di controllo osservava che il progetto preliminare era stato approvato prima della revisione della originaria "convenzione e della stipula di un nuovo piano finanziario", ed era quindi privo di un requisito essenziale per essere qualificato ai sensi della vigente normativa. Come detto a seguito del deferimento alla Sezione del controllo, il provvedimento è stato ritirato dall'amministrazione.

La Sezione del controllo si è pronunciata ricusando il visto alla delibera n. 66/05, *Hub* interportuali area romana: allaccio all'autostrada A12 Roma – Civitavecchia della viabilità ordinaria del comune di Fiumicino a supporto dell'interporto di Roma – Fiumicino, (Deliberazione n. 2 del 12 gennaio 2006), in quanto la concessione del contributo, pari a 18 milioni, "non risulta correlata in modo univoco ad un opera chiaramente individuabile, talché la delibera stessa potrebbe risolversi in una assegnazione di contributo per la realizzazione di opere nuove o ulteriori rispetto all'allaccio autostradale Roma – Civitavecchia, di cui il CIPE, allo stato, sembra ignorare non solo le caratteristiche ma anche l'effettiva rispondenza al soddisfacimento dell'interesse pubblico".

nuova valutazione al momento del reperimento e della conseguente proposta di allocazione di eventuali risorse: in quella sede potranno eventualmente concertarsi criteri di priorità ulteriori rispetto a quello relativo allo stato di avanzamento della progettazione".

L'Ufficio di controllo ha conseguentemente ribadito l'esigenza di fornire, al momento della concreta definizione delle priorità degli interventi e del conseguente riparto delle risorse finanziarie disponibili, adeguati elementi informativi a dimostrazione dei prescritti profili procedimentali, di forma e di merito.

3.2.4. Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

Relativamente all'attività svolta dal IV Dipartimento in materia di razionalizzazione degli acquisti delle Amministrazioni statali e di gestione del personale appartenente all'area tesoro del Ministero, si fa rinvio ai successivi paragrafi del presente capitolo.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10 del decreto-legge n. 203 del 30 settembre 2005 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005), è previsto il subentro dell'INPS nelle funzioni residuate allo Stato in materia di invalidità civile, *handicap* e disabilità, già di competenza del Dipartimento. La concreta operatività di tale disposizione è peraltro demandata all'emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del richiamato decreto-legge, i quali stabiliranno la data di effettivo esercizio, da parte dell'INPS, delle funzioni ad esso trasferite con la contestuale individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie da destinare all'Istituto previdenziale.

Nel corso del 2005 il Dipartimento ha provveduto a coordinare le attività di verifica delle Commissioni mediche istituite nei capoluoghi di provincia sui verbali di accertamento di invalidità civile, handicap e disabilità emessi dai competenti organi collegiali operanti presso le Aziende sanitarie locali.

Il Dipartimento ha quantificato gli effetti economici della predetta attività di verifica in una minor spesa pari a circa 53 milioni[16].

L'attività di verifica relativa a posizioni già definite ha determinato nel 2005 l'adozione di 2.000 provvedimenti amministrativi di revoca di benefici concessi, con un risparmio tendenziale, su base annua, pari a 7 milioni.

Ulteriori risparmi di spesa vanno correlati alla progressiva attuazione dell'art. 42 del decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003), in base al quale, nella predette materie, la attività di difesa in giudizio dello Stato può essere esercitata anche da funzionari in servizio presso i competenti uffici del Ministero dell'economia.

3.2.5. Dipartimento politiche fiscali.

Coerentemente con la missione prioritaria del Dipartimento per le politiche fiscali, la direttiva del Ministro per l'azione amministrativa individua quale principale obiettivo strategico il miglioramento degli strumenti di governo e regolazione della fiscalità e di *"governance"* del sistema tributario, attraverso l'espletamento della necessaria attività di vigilanza e monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dalle Agenzie e la rilevazione della qualità dei servizi percepita dai contribuenti.

In sede di valutazione, a consuntivo, va dato atto del consolidamento del sistema di programmazione incentrato sullo strumento delle convenzioni con le Agenzie fiscali e della successiva verifica della attività svolta, attraverso il raffronto con una significativa batteria di indicatori ponderati.

---

[16] Tale stima è ricavata dalla differenza tra gli importi delle prestazioni economiche che sarebbero state riconosciute sulla base dei requisiti accertati dalle Commissioni mediche AA.SS.LL. e quelli, invece, effettivamente erogati, sulla base delle condizioni di invalidità sanitarie rivalutate in sede di controllo da parte delle Commissione mediche di verifica.

In sede di rinnovo triennale delle convenzioni gli indicatori di risultato sono stati ulteriormente dettagliati. Talune previsioni - come quelle relativa alla opportunità di dare atto dei dati relativi all'esito del contenzioso tributario, di inserire obiettivi correlati al maggior gettito di talune voci di entrata o di introdurre meccanismi per valutare l'effettiva utilità della formazione - riprendono significativamente il contenuto di osservazioni formulate dalle Sezioni riunite nei precedenti referti.

Sotto il profilo dei rapporti con SOGEI S.p.A., il nuovo contratto quadro stipulato nel 2005 - per i cui contenuti si rinvia allo specifico paragrafo - ribadisce la spettanza esclusiva al Dipartimento dei compiti connessi con il governo del sistema e della definizione delle linee strategiche dell'informatica tributaria, provvedendo contestualmente ad una ridefinizione delle responsabilità del partner tecnologico limitata alle attività di sviluppo del sistema e di costante adeguamento delle procedure operative, finalizzate al miglioramento dell'efficacia ed al contenimento dei costi del servizio. A tal proposito meritano di essere riprese le osservazioni del SECIN sulla necessità, in sede di consuntivo dell'attività svolta, di una separata evidenziazione della spesa sostenuta per il servizio ordinario e di quella relativa alla consulenza e al supporto ai compiti di programmazione del Dipartimento.

Nel corso del 2005 si rileva una positiva ripresa dell'attività relativa alla definizione, quantomeno sul piano della metodologia, dei criteri per quantificare e dettagliare la reale entità dell'evasione fiscale, sulla base di un raffronto tra i dati delle dichiarazioni dei contribuenti e quelli contenuti nei documenti sull'andamento delle grandezze influenti sulla contabilità nazionali elaborati dall'ISTAT.

Più volte la Corte dei conti nelle diversi sedi del controllo ha sottolineato l'importanza di tale attività i cui risultati dovrebbero rappresentare la base per una ridefinizione degli obiettivi delle convenzioni con le Agenzie fiscali e di quelli posti alla Guardia di Finanza, consentendo di concentrare le risorse sulle situazioni di maggior rischio e, soprattutto, di fissare indicatori di risultato legati non solo all'incremento delle singole azioni o al maggior gettito dell'imposta accertata, ma ad una misurabile riduzione del fenomeno evasione nei diversi settori di intervento.

Il Dipartimento nel corso del 2005, come dettagliato nella relazione del SECIN, risulta aver raggiunto tutti gli obiettivi posti nella direttiva del Ministro, con particolare riferimento ad un significativo miglioramento dell'attività di monitoraggio dei flussi di entrata e dell'andamento dei saldi di finanza pubblica, che ha consentito una più puntuale ed efficace trasmissione dei dati relativi all'andamento della fiscalità italiana alle organizzazioni comunitarie ed internazionali.

Il Dipartimento ha provveduto, nell'ambito della necessaria attività di supporto alla programmazione strategica del Ministro, alla costruzione di modelli di simulazione, per valutare *ex ante* il probabile effetto in termini di variazioni del gettito di taluni importanti provvedimenti normativi e governativi.

Anche con riferimento all'esercizio 2005 il SECIN segnala l'esistenza di difficoltà a raccordare la programmazione delle attività e i dati di bilancio[17].

3.2.6. Guardia di Finanza.

Nel corso dell'esercizio 2005 la Guardia di Finanza, oltre a procedere secondo un dispositivo ormai consolidato in termini di impiego del personale e di procedure operative alla tradizionale attività a tutela delle entrate erariali, ha sensibilmente incrementato l'impegno dedicato alla salvaguardia della finanza dello Stato, degli Enti locali e dell'Unione Europea da tutte le

[17] Nel calcolare, in sede di programmazione, le risorse di competenza del Dipartimento i dati di bilancio relativi al C.d.R. vengono depurati di taluni importi non riferibili direttamente alle missioni istituzionali della struttura, quali ad esempio le risorse necessarie per pagare i compensi ai giudici tributari.

fenomenologie di illeciti che recano pregiudizio alle uscite di bilancio, con particolare riferimento:

- al settore delle uscite comunitarie, destinate sia a finalità strutturali che ad aiuti all'agricoltura;
- alle altre tipologie di incentivi alle attività produttive, di origine statale e locale;
- al comparto della spesa sanitaria;
- al rafforzamento dell'azione a tutela del mercato, soprattutto in materia di contraffazione di marchi e pirateria audiovisiva;
- all' incentivazione delle attività di lotta alla criminalità organizzata, con riguardo;
- all'aggressione dei patrimoni illecitamente acquisiti ed alle correlate, possibili ipotesi di riciclaggio;
- al traffico di stupefacenti, all'usura ed al contrabbando alla criminalità di matrice etnica, con particolare riferimento a quella di origine cinese;
- al settore degli illeciti nelle opere pubbliche ed al finanziamento del terrorismo.

In tutti i settori di intervento la Guardia di Finanza, a consuntivo, ha superato gli obiettivi indicati nella direttiva generale per l'azione amministrativa, indicati con riferimento al 2005, attraverso un incremento delle previsioni formulate per l'esercizio precedente, rimodulate sulla base dei dati desumibili dal preconsuntivo della attività svolta per tener conto delle effettive capacità operative della struttura.

Con riferimento alla attività di tutela delle entrate e di lotta all'evasione prosegue una linea di tendenza volta a sostituire le verifiche di carattere generale con controlli mirati nei confronti di soggetti a maggior rischio di evasione.

Il totale generale degli interventi ispettivi effettuati nell'anno ammonta a 98.116 (di cui solo 3016 a carattere generale) a fronte di un dato preventivato di 65.985 (+32,7 per cento), per un totale accertato di IVA dovuta pari a 526,7 milioni.

Nel settore doganale, in particolare, sono stati effettuati 1606 interventi e accertata un evasione pari 77,6 milioni.

Proprio in relazione alla maggior concentrazione delle attività sul fronte delle verifiche il numero dei controlli strumentali in sede di direttiva risultava significativamente ridotto a 505.000, obiettivo raggiunto e superato a consuntivo della attività svolta.

Raggiunto anche l'obiettivo numerico di effettuare almeno 25.000 controlli di veridicità sulle dichiarazioni presentate dai contribuenti.

L'attività svolta ha consentito di scoprire 7.613 evasori totali e 808 paratotali, dato in linea con le risultanze del precedente esercizio, per un totale di imposta dovuta pari a 1,09 miliardi.

30.422 i lavoratori irregolari scoperti dalla Guardia di Finanza, oltre la metà dei quali completamente in nero.

Con riferimento alla attività di verifica sulla correttezza e proficuità della spesa pubblica nel 2005 risultano effettuate:

- 1016 verifiche sull'impiego dei fondi strutturali comunitari per un ammontare di importi illecitamente percepiti pari a 186,2 milioni e indebite richieste per 98;
- 775 verifiche nel settore della politica agricola (illecito accertato 25,1 milioni, illecito richiesto 15,2).

In materia di spesa sanitaria sono stati effettuati controlli nei confronti di 2441 soggetti e accertate frodi per complessivi 5,9 milioni.

451 le violazioni accertate nel settore degli incentivi alle imprese per un totale di 249,2 milioni indebitamente percepiti dai destinatari dei diversi benefici.

L'attività di lotta alla contraffazione ha registrato il sequestro di 74 milioni di oggetti (in particolare beni di consumo, prodotti elettronici, abbigliamento, giocattoli).

Con riferimento, infine, agli accertamenti patrimoniali nei confronti di soggetti legati alla criminalità economica la Guardia di Finanza ha effettuato 492 interventi che hanno portato al sequestro di 623 beni immobili e alla confisca di 135.

La lotta al contrabbando si è concretata nel sequestro di 208 tonnellate di tabacchi lavorati, di 88 mezzi terrestri e un'unità navale e nell'accertamento di un'evasione pari 38,12 milioni.

3.2.7. Amministrazione autonoma Monopoli di Stato.

Come già evidenziato nella precedete relazione, anche relativamente all'esercizio 2005 permane un forte disallineamento tra i compiti assegnati alla struttura e in particolare quello di garantire un gioco sicuro e responsabile, impartendo direttive e vigilando sulle attività operativa dei concessionari e il non ancora completato adeguamento organizzativo necessario a dotare la struttura di strumenti gestionali più consoni ad un modello di tipo aziendalistico, con particolare riferimento alla introduzione di un coerente sistema di contabilità e di controllo di gestione.

Le previsioni contenute nel d.P.R. n. 385 del 15 dicembre 2003 hanno in pratica avuto attuazione, come rilevato dall'Ufficio di controllo preventivo in sede di esame dei provvedimenti organizzativi dell'Amministrazione, solo a partire dal mese di settembre.

Anche l'avvenuta rideterminazione dell'organico, che prevede una implementazione dei posti di funzione corrispondenti a posizioni economiche di maggior livello[18] nell'organigramma, appare in definitiva maggiormente rispondente alle aspettative del personale, che non alla complessiva ridefinizione di un assetto organizzativo finalizzato allo svolgimento dei nuovi compiti assegnati alla struttura.

A fronte di quanto sopra, la *performance* dell'Amministrazione autonoma si è rivelata, comunque, in linea con gli obiettivi posti in sede di programmazione delle attività.

Nell'esercizio 2005 le entrate nette erariali derivanti dal settore giochi si sono attestate ad un valore pari a 6,15 miliardi a fronte di una previsione di 4,9.

Si registra una flessione pari al 15,7 per cento rispetto al precedente esercizio finanziario, da riconnettere, peraltro, all'anomalo andamento dei proventi del lotto nel 2004, dato ampiamente commentato nel referto relativo al rendiconto del predetto anno[19].

Con riferimento alla gestione dei tributi sui tabacchi lavorati risulta realizzato il previsto incremento del gettito (11,7 miliardi a fronte di 11,2 nel 2004), mentre si registrano criticità nella concreta applicazione delle sanzioni a carico di soggetti scoperti nella vendita di prodotti al di fuori delle previste autorizzazioni.

L'attività di contrasto all'evasione si è concentrata sul settore dei giochi illeciti a scapito della lotta al contrabbando di tabacchi lavorati, che ha evidenziato risultati inferiori alle attese.

Sotto il profilo della diversificazione del portafoglio, derivante dai giochi, la sperimentazione di nuove tipologie cosiddette a "distanza", con mezzi di pagamento elettronici, ha presentato talune criticità e la necessità di ulteriori approfondimenti metodologici.

Anche la revisione dei giochi pronostici legati ad eventi sportivi ha evidenziato la necessità di una maggior riflessione, con conseguenti ritardi e rinvii nel rinnovo di alcune concessioni.

---

[18] La ridefinizione dell'organico prevede 1.417 unità complessive (a fronte di 1.401 presenze) con un forte ridimensionamento dell'area B ed un conseguente incremento delle posizioni maggiormente qualificate inserite all'interno dell'area C.

[19] A fronte di tale dato la raccolta complessiva evidenzia viceversa un incremento del 13,8 per cento: il disallineamento tra i due dati deriva dal diverso tasso di rendimento delle attività (13 per cento per gli apparecchi di intrattenimento e 33 per cento per il gioco del lotto).
La flessione dei proventi del gioco del lotto è risultata particolarmente evidente nel secondo semestre del 2005 (- 50,7 per cento del gettito) mostrando la scarsa efficacia della introduzione di una terza estrazione settimanale.

Con riferimento alla attività di regolazione normativa dei settori di competenza si riporta in nota una sintesi della attività svolta e delle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo preventivo[20].

3.2.8. Agenzia delle entrate.

Il progressivo esaurirsi della stagione dei condoni ha consentito all'Agenzia delle entrate di dedicare maggior impegno alle attività rientranti nella direttrice strategica 1 della convenzione con il Dipartimento delle politiche fiscali - prevenzione e contrasto all'evasione fiscale - alla quale è stato applicato il 37,3 per cento delle ore effettivamente lavorate dal personale.

Con riferimento ai principali obiettivi ricompresi nella predetta direttrice strategica il monitoraggio a consuntivo delle attività svolte ha evidenziato:

- un elevato tasso di positività dei controlli sostanziali (92 per cento), sintomatico indicatore della capacità di selezionare i soggetti da controllare, sulla base di una analisi del rischio evasione;
- l'effettuazione di un numero di controlli sostanziali pari a 648.402, ben superiore a quanto programmato;
- 984 interventi specifici nel campo delle prevenzione alla frode sull'IVA (oltre 3 volte il numero indicato in convenzione);
- una costante attività di controllo formale delle dichiarazioni (1.252.758 verifiche);
- maggiori entrate riscosse a seguito della attività di accertamento e controllo pari ad 3,016 miliardi;
- un progressivo smaltimento, in linea con gli obiettivi programmati, dei verbali relativi a pregresse annualità di imposta.

Nel corso dell'esercizio l'Agenzia ha, inoltre, provveduto alla revisione di 52 studi di settore, pubblicati in Gazzetta Ufficiale entro il mese di marzo 2006 e, quindi, utilizzabili anche per il periodo di imposta 2005.

---

[20] L'Ufficio di controllo preventivo ha segnalato l'emanazione di numerosi provvedimenti concernenti l'amministrazione della tariffa dei prezzi dei tabacchi lavorati, tutti ammessi al visto ed alla successiva registrazione.
E' stata molto intensa l'attività di produzione normativa (regolamentare e subnormativa), volta all'attuazione della Legge Finanziaria e di altre norme primarie che conferiscono all'A.A.M.S. la potestà di istituire nuovi giochi, nell'intento funzionale di incrementare le entrate tributarie e patrimoniali riconducibili al fenomeno "gioco" nei suoi molteplici aspetti applicativi.
Tale attività si è concretata nella emanazione di circa 20 di provvedimenti istitutivi di nuovi giochi o modificativi di giochi già in funzione (particolarmente ricca la normativa in materia ippica, con successione esorbitante di norme nel tempo).
Proprio nel settore dei giochi, si deve evidenziare una incisiva attività di riscontro dei provvedimenti da parte dell'Ufficio, concretizzatasi in un costruttivo rapporto dialettico-collaborativo con l'Amministrazione dei Monopoli, volto a riportare nell'ambito della norma primaria l'attività regolamentata dall'Amministrazione nei casi, non rari, *"prima facie"*, di disarmonia o addirittura di piena incoerenza. Quanto sopra nell'ambito di una attività istruttoria che ha consentito la regolarizzazione di tutti i provvedimenti oggetto di rilievo.
Si segnala, a titolo esemplificativo, la fattispecie relativa al d.m. 26 ottobre 2006, attuativo dell'art. 1, comma 498, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005), istitutivo di una nuova scommessa a totalizzatore sulle corse dei cavalli.
Vanno segnalati, inoltre, sei decreti istitutivi di lotterie collegate con eventi sportivi o manifestazioni tradizionali e sei decreti istitutivi di lotterie c.d. "istantanee". Tali provvedimenti, meramente esecutivi di norme primarie, non hanno presentato profili di illegittimità.
In materia strettamente tributaria e finanziaria risultano pervenuti al controllo di legittimità atti normativi a rilevanza esterna che, pur non presentando aspetti di irregolarità meritevoli di giudizio da parte della Sezione del controllo, hanno comunque formato oggetto di confronto, in via breve, tra Ufficio ed Amministrazione, finalizzato a precisare e regolarizzare elementi di iniziale non perfetta coerenza con la normativa primaria. In tal senso, si citano: il provvedimento di determinazione della base imponibile forfetaria per l'applicazione dell'imposta sugli intrattenimenti; il decreto di modifica del d.m. 7 gennaio 2003 riguardante le modalità operative per la determinazione dei trasferimenti erariali compensativi ai Comuni; il provvedimento che determina criteri e modalità applicative concernenti la destinazione e l'utilizzo delle risorse per l'efficienza dei servizi istituzionali (anno 2004).

L'attività di gestione del contenzioso tributario ha evidenziato alcune criticità connesse con una decisa ripresa del numero delle controversie, conseguenza del progressivo venir meno degli istituti di definizione agevolata.

L'obiettivo, quindi, di garantire, al fine di non creare arretrato, un numero di costituzioni in giudizio almeno pari ai nuovi ricorsi presentati, è stato raggiunto solo con riferimento ai giudizi di appello presso le Commissioni regionali.

In relazione alle osservazioni formulate nel precedente referto, l'Agenzia ha fornito dati relativi agli esiti del contenzioso tributario in primo ed in secondo grado.

Presso le Commissioni provinciali la percentuale di risultati favorevoli all'erario si attesta, nel 2005, al 27,15 per cento, dato, peraltro, da considerare in relazione all'elevata percentuale (40,6 per cento) di estinzione dei processi per inerzia del ricorrente.

Simili le percentuali relative ai giudizi di appello (35,65 per cento di esiti favorevoli e 35,4 per cento di estinzioni) con un significativo miglioramento rispetto al 2004, ma una evidente flessione rispetto agli esercizi ancora precedenti.[21]

In materia di riscossione delle entrate, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto legge n. 203 del 2005, convertito nella legge n. 248 del medesimo anno, l'Agenzia ha sottoscritto il 51 per cento delle quote della Riscossione S.p.A. (il restante 49 per cento è stato sottoscritto dall'INPS).

Con la predetta Società è in corso, dal 1° gennaio 2006, una convenzione in base alla quale l'Agenzia delle entrate si è impegnata a fornire attività di supporto giuridico nei settori di competenza.

In attesa dell'entrata in vigore del nuovo definitivo assetto della materia l'Agenzia nel corso del 2005 ha garantito la effettuazione di controlli e verifiche nei confronti di tutti i concessionari ed ha monitorato l'andamento delle riscossioni.

Anche a seguito di tale attività i dati evidenziano una forte ripresa del ricorso a procedure propriamente esecutive da parte dei concessionari (62 per cento in più dei crediti riscossi attraverso il pignoramento e la vendita immobiliare).

L'indice di smaltimento dei rimborsi giacenti appare in linea con le previsioni, con una percentuale di utilizzo delle risorse stanziate per le predette finalità pari 99,63 per cento.

Con riferimento alla attività svolta nei confronti di altri soggetti, attraverso convenzioni a titolo oneroso, va evidenziato il perdurare di talune criticità nei rapporti con gli Enti locali in materia di riscossione dell'ICI, in quanto il modello F 24 utilizzato dall'Agenzia si è rivelato strumento eccessivamente oneroso e non facilmente conciliabile con altri sistemi di riscossione tradizionalmente utilizzati[22].

Convenzioni per la riscossione unificata, attraverso il predetto modello F 24, sono state stipulate con l'Amministrazione dei Monopoli, l'Agenzia del demanio, gli enti previdenziali, l'Unioncamere, il Ministero delle attività produttive.

A seguito della riduzione degli stanziamenti prevista dal d.l. n. 106 del 2005, convertito nella legge n. 156 del medesimo anno, le iniziative progettuali hanno subito una robusta rimodulazione rispetto alle originarie previsioni della convenzione con il Dipartimento, con una riduzione delle disponibilità da utilizzare da 141,7 a 126,8 milioni.

Con delibera n. 26 del 2004 la Sezione di controllo sulla gestione formulava una serie di osservazioni critiche sullo stato di avanzamento del monitoraggio dei risultati della attività di controllo fiscale.

---

[21] l'Agenzia ha sottolineato che a partire dal prossimo esercizio il monitoraggio degli esiti del contenzioso tributario rappresenterà una specifica previsione all'interno delle convenzioni con il Dipartimento delle politiche fiscali.

[22] Le convenzioni in essere con i Comuni per la riscossione dell'ICI sono attualmente 659.

In relazione alle osservazioni formulate dalla Sezione, sintetizzate in nota[23], che avevano evidenziato notevoli potenzialità di verifica e di miglioramento dell'attività di accertamento,

[23] La procedura "stato della riscossione", attivata a fine 2002, pur di indubbia efficacia ai fini specifici di seguire l'andamento dei ruoli telematici presso i concessionari della riscossione, rappresenta un'occasione ancora non colta dall'Amministrazione, come invece appariva negli intendimenti, per realizzare il più congruo monitoraggio della qualità dell'attività di accertamento fiscale, sì da lumeggiare *ab initio* quello che costituisce un fattore critico della gestione tributaria da tempo segnalato dalla Corte, vale a dire la constatata bassissima percentuale di maggiore imposta accertata (MIA) effettivamente acquisita all'erario a seguito delle fasi del contenzioso e della riscossione.
Da tempo questa Corte, nell'ambito del monitoraggio dell'effettiva qualità dell'attività dell'accertamento tributario (e del correlativo contrasto all'evasione fiscale), richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla falcidia subita dalla materia imponibile, originariamente contestata in esito ai controlli ed alle verifiche fiscali, alla prova del contenzioso e della riscossione, "evaporazione" che tutt'ora non risulta congruamente analizzabile in conseguenza della discrasia temporale intercorrente tra il momento di effettuazione dei controlli e delle verifiche, quello dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione, ed in assenza di una rilevazione del collegamento tra il singolo accertamento e l'effettiva finale riscossione.
Palesemente, solo la specificazione di questo collegamento consente, infatti, di valutare in concreto la qualità dell'azione accertatrice ed individuare, conseguentemente, le eventuali anomalie, sacche di inefficienza amministrativa o carenza normativa che conducono, a livello globale ed indistinto, anno per anno a percentuali della riscossione inferiori al dieci per cento rispetto alla massa imponibile contestata ed a volte esibita come ragguardevole risultato.
L'amministrazione, al riguardo, ha confermato che, anche a causa degli impegni connessi alla gestione del condono, l'unica sperimentazione della procedura di monitoraggio (peraltro, tutt'ora limitata ai dati relativi agli esiti dell'attività di verifica della Guardia di Finanza, trasfusi negli accertamenti emanati dai competenti uffici finanziari), risulta quella effettuata in occasione della presente indagine. Considerato il tempo trascorso, la realizzazione e la concreta utilizzazione della procedura di monitoraggio integrato, pur prevedendo un calendario di ampliamento, poteva definirsi accantonata se non fossero intervenute le richieste istruttorie della Corte; si auspica, d'altra parte, che l'effettuata sperimentazione non resti un fatto episodico.
Al di là, infatti, delle carenze rilevate, occorre sottolineare, con soddisfazione, le positive e rilevanti novità introdotte dalla sperimentazione, sia in termini di metodica adottata, sia in termini di positivi risultati nel merito, già valutati positivamente nel referto al Parlamento per il 2003, circa l'equilibrato rapporto tra i verbali della Guardia di Finanza presi in considerazione ed i correlativi accertamenti emanati dagli uffici finanziari.
In effetti, l'analisi compiuta si riferisce esclusivamente al raccordo finalmente avviato tra i verbali della Guardia di Finanza ed i correlativi accertamenti emanati dagli uffici (problematica parimenti all'attenzione di questa Corte) restando tuttavia ancora escluso ogni riferimento agli esiti del contenzioso e della riscossione, imprescindibile indicatore della effettiva qualità dell'attività di accertamento in termini di effettiva acquisizione di entrate all'erario.
Gli accertamenti che sono stati presi in considerazione nella sperimentazione posta in essere dall'Amministrazione si riferiscono infatti essenzialmente a rapporti tributari spontaneamente definiti dal contribuente nei quali, in applicazione della legislazione speciale del condono, la fase della riscossione viene sostanzialmente a coincidere con quella dell'accertamento; non vi rientrano, pertanto, le segnalate patologie che incidono da tempo pesantemente sull'effettività dell'azione di accertamento (contenzioso "ordinario" e procedure di riscossione, in particolare cautelari ed esecutive).
Resta sospesa la valutazione delle considerazioni emerse dalla franca e fruttuosa collaborazione resa dall'Amministrazione, che riconduce a fattori temporali l'assenza di dati relativi a tali fasi, poiché gli accertamenti presi in considerazione (emessi nel 2002 e relativi all'annualità 1999) non hanno ancora concluso le fasi del contenzioso e riscossione.
Il fattore diacronico, infatti, se si palesa indubbiamente rilevante rispetto ai dati presi in considerazione (peraltro, autonomamente definiti dall'Amministrazione in base all'evoluzione della relativa informatizzazione), segnala già di per sè stesso una certa lentezza delle procedure, rilevabile anche dalla limitata evoluzione riscontrabile dai dati di aggiornamento, trasmessi dall'Amministrazione nel luglio 2004, che in circa un semestre ha interessato solo 98 accertamenti su 1.616. L'attuale estensione dei dati non consente, comunque, una valutazione positiva del monitoraggio, specificamente mirato sui fattori critici evidenziati dalla Corte, relativamente ai quali deve in definitiva ancora all'attualità auspicarsi un futuro fattivo ed organico intervento dell'Amministrazione che non dimostra, con esclusione del Corpo della Guardia di Finanza, una sufficiente attenzione al monitoraggio integrato della qualità degli accertamenti.
Ulteriori motivi di preoccupazione si riallacciano, infatti, al carattere episodico della sperimentazione, che non risulta proseguita ed estesa alle successive annualità; ancora, non risulta che sia allo studio un organico ampliamento della "grata" di indicatori (già di notevoli investimenti all'avvio del controllo interno) idonei a coprire l'intera attività di accertamento, non escluso il settore doganale, né tantomeno risultano in progettazione le modalità di alimentazione ed utilizzazione della procedura di monitoraggio.

legate all'applicazione delle procedure informatizzate ormai operative "stato della riscossione", "modello unificato di verifica (MUV)" e "sistema informativo di controllo/misurazione della qualità delle verifiche della Guardia di Finanza (S.I.Qual.)", ma anche lo scarso e non integrato utilizzo di tali strumenti da parte dell'Amministrazione finanziaria - in sede di programmazione delle attività relative all'esercizio 2005 la Sezione ha deliberato di attivare una seconda fase dell'indagine, finalizzata a evidenziare le indicazioni di ordine gestionale che emergono dal monitoraggio reso possibile da tali procedure, a rendere maggiormente consapevole l'Amministrazione delle opportunità che tale monitoraggio può offrire e a verificare l'idoneità degli interventi adottati per assicurare il completamento e l'effettiva operatività delle procedure integrate.

3.2.9. Agenzia delle dogane.

Come già avvenuto nei precedenti esercizi, anche con riferimento al 2005 l'Agenzia ha raggiunto e superato gli obiettivi gestionali indicati nella convenzione stipulata con il Ministero dell'economia.

Con riferimento agli indicatori correlati alla assegnazione della quota incentivante a fronte del previsto punteggio sintetico di 138 - sufficiente a consentire una erogazione del 100 per cento delle ulteriori risorse, a consuntivo risulta raggiunto e certificato un valore pari a 163,5 per cento.

Risultano in parte superate le perplessità legate al minor valore della quota incentivante, ridotta in sede di contrattazione integrativa per consentire incrementi della indennità di amministrazione ai dipendenti delle Agenzie fiscali, che avrebbe potuto determinare minori stimoli a conseguire i previsti risultati.

Anche per l'esercizio 2005 l'azione dell'Agenzia risulta incentrata su tre linee strategiche: prevenzione e repressione degli illeciti tributari ed extratributari, miglioramento dei servizi attraverso la semplificazione procedurale, recupero complessivo di efficienza con particolare riferimento alle implementazione delle entrate relative a servizi resi a terzi a titolo oneroso, al di fuori della convenzione con il Ministero dell'economia.

Di seguito i principali risultati ottenuti dall'Agenzia in ciascuna delle tre linee strategiche.

- Al termine dell'esercizio 2005 i maggiori diritti riscossi ammontano a 212,8 milioni (57,6 per cento in più dell'obiettivo programmato); aumenta anche il tasso di efficacia delle procedure di riscossione che si attesta al 98,4 per cento.

Tale risultato, decisamente superiore alle attese, deriva in parte dalla definizione di pratiche di recupero già avviate nel precedente esercizio e dall'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi che si riflette in una maggior entità dei diritti doganali.

Proprio in considerazione di quanto sopra si ravvisa la necessità che la convenzione, nell'individuare parametri legati alla entità degli accertamenti e delle riscossioni, contenga una specifica clausola di invarianza delle condizioni economiche, al fine di evitare che incrementi nel valore dei prodotti o variazioni tariffarie - che comportano di per sé maggior introiti per l'erario - risultino a consuntivo impropriamente imputati al miglioramento della *performance* degli operatori doganali.

Al di là di quanto sopra, incrociando il dato della riscossione con altri indicatori di efficacia, il positivo risultato appare comunque in buona parte diretta conseguenza di un incremento della attività di controllo e verifica (116.903 azioni eseguite, a fronte delle 94.000

Convergenti preoccupazioni vengono, peraltro, riscontrate nell'ambito della stessa Amministrazione finanziaria, che risulta pertanto avvertita della problematica; in particolare, si sottolineano le preoccupazioni esposte circa una sottovalutazione della "evaporazione dell'imponibile", come pure circa inefficienze, farraginosità e ritardi (se non omissioni) nell'acquisizione ed utilizzazione dei dati a sistema, che conducono infine, al di là della diluizione delle responsabilità, alla carente acquisizione di entrate all'erario.

programmate) e di un maggior tasso di positività delle stesse (32,8 per cento a fronte di un valore indicato quale obiettivo da raggiungere del 27,5 per cento).

La migliorata efficienza dei controlli è da ricondurre ad un ulteriore affinamento della analisi di rischio condotta in collaborazione con gli uffici doganali di altri paesi e con i principali organismi internazionali preposti al settore.

- Sempre con riferimento alla direttrice strategica 1, positiva è stata anche l'azione di repressione degli illeciti extratributari (controlli antifrode), condotta in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza e le Procure della Repubblica di volta in volta interessate.

Nel corso del 2005 risultano sequestrati, a seguito di controlli doganali, 11 milioni di articoli contraffatti (miglior *performance* tra gli organismi appartenenti all'Unione Europea), nonché oggetti pericolosi e dannosi per la salute, rifiuti tossici, droga, armi, munizioni, opere d'arte trafugate, animali inseriti nell'elenco delle specie protette.

- Con riferimento alla semplificazione delle procedure operative, nel corso del 2005 l'Agenzia ha consolidato il cosiddetto audit doganale di impresa, cioè la certificazione della affidabilità degli operatori a basso profilo di rischio soggettivo, da inserire in una *white list* finalizzata alla concessione di un *marchio di qualità*, che consente di beneficiare di procedure di accertamento agevolato.

Il tasso di ricorso alle dichiarazioni telematiche si attesta su percentuali vicine al 70 per cento; diminuiscono sensibilmente i tempi medi di trattazione delle pratiche, aumentano i controlli effettuati mediante *scanner* (+1,3 per cento nel 2005), procedura che vede l'Amministrazione doganale italiana all'avanguardia a livello internazionale, con una sempre maggior richiesta di coinvolgimento in attività di formazione e cooperazione con i Paesi dell'area mediterranea.

Il ricorso alle procedure domiciliate è in significativo aumento così come il ricorso al cosiddetto canale verde.

Le problematiche connesse con il sempre più accentuato ricorso a procedure semplificate di accertamento, in attuazione della normativa comunitaria, ha formato oggetto di una specifica indagine della Sezione di controllo conclusa con la delibera 27/2002/g. In quella sede la Sezione focalizzava la propria attenzione sull'utilizzo dell'istituto della rappresentanza doganale diretta, evidenziando la necessità di acquisire i dati relativi alle operazioni doganali condotte attraverso procedure semplificate, effettuate tramite spedizionieri professionisti, al fine di verificare l'eventuale utilizzazione strumentale del ricorso all'opera di intermediari.

La Sezione segnalava, inoltre, la mancanza di una banca dati delle imprese che maggiormente si avvalgono dei servizi doganali e, in particolare, di quelle che beneficiano abitualmente di procedure agevolate o del pagamento differito in Dogana. Veniva altresì evidenziata la necessità di aggiornare i criteri di selezione per la effettuazione di controlli straordinari sui soggetti beneficiari di procedure semplificate.

In tema di verifica dell'efficacia delle attività di controllo, l'indagine rilevava la mancata attivazione di un circuito integrato di monitoraggio accertamento-riscossione indispensabile per misurare i risultati monetari dell'attività di controllo, evitando il rischio di una quantificazione della produttività, destinata spesso a rimanere solo virtuale (tributi e penalità accertati e non riscossi).

Al fine di verificare il superamento delle criticità emerse l'indagine veniva quindi riprogrammata, per l'esercizio finanziario 2005 e conclusa con la delibera n. 26 del 16 dicembre 2005.

La nuova relazione sottolinea, da un lato il deciso procedere dell'Amministrazione doganale, sulla linea del rinnovamento, della semplificazione delle procedure e della crescita professionale, ma anche perduranti e delicate carenze sul versante dei controlli.

Si riporta in nota una sintesi delle osservazioni da ultimo formulate dalla Sezione[24].

- Con riferimento al miglioramento della *performance* complessiva dell'Agenzia, va sottolineato l'incremento dei ricavi commerciali (+12 per cento rispetto al precedente esercizio), ricavi che rappresentano peraltro una percentuale tutt'ora esigua del budget economico con un utile netto di impresa pari a 215.000 euro.

Quanto sopra anche a fronte dell'attuazione del progetto per la messa in qualità dei laboratori e della stipula di convenzioni con enti pubblici e privati per l'effettuazione di analisi specialistiche nei diversi settori merceologici.

- Nel settore degli investimenti lo stato di avanzamento dei diversi progetti appare conforme agli andamenti programmati.

Tra le iniziative, incentrate sull'implemento delle dotazioni informatiche e telematiche, vanno in particolare segnalati il progetto Falstaff per una efficace individuazione delle caratteristiche dei prodotti a maggior rischio di contraffazione, nonché i diversi interventi ricompresi nel progetto Dogana telematica.

3.2.10. Agenzia del territorio.

L'attività svolta dall'Agenzia del territorio con riferimento sia alle funzioni catastali sia a quella di gestione ed aggiornamento dei pubblici registri, va valutata alla luce da un lato della

---

[24] "……In buona sostanza, non risulta che l'Amministrazione si sia ancora dotata di un organico ed integrato sistema di monitoraggio, idoneo a garantire la qualità dell'attività di controllo in tutte le sue fasi (accertamento, contenzioso, riscossione), a verificare costantemente la concreta efficacia della rete degli indicatori di rischio, a fornire riscontri oggettivi dell'efficacia delle innovazioni introdotte.

Pur dando atto dei risultati conseguiti in tale direzione, favoriti dall'ampia utilizzazione di strumenti informatici e tecnologici, che hanno visto l'introduzione di significative innovazioni nel campo della "reingegnerizzazione" dei processi, nella costruzione ed aggiornamento della rete degli indicatori di rischio, nell'individuazione di alcuni significativi indicatori di "*performance*", nell'avvio di più integrati sistemi di controllo gestionale ("*Balanced Score Card*"), le stesse risposte alle richieste istruttorie risultano, tuttavia, piuttosto carenti di sufficienti ed organici dati, corredati dalle relative analisi, atti a supportare con l'evidenza oggettiva le realizzazioni pur raggiunte.

Così, i dati forniti dall'Amministrazione in ordine alle anomalie nel ricorso (concentrato sulle esportazioni) alla rappresentanza diretta, riservata agli spedizionieri doganali in regime di esclusione della responsabilità solidale, non risultano sufficienti a supportare l'interpretazione fornita dall'Amministrazione, né a quantificare l'entità del fenomeno. La stessa analisi delle norme comunitarie, del resto, induce ad una riflessione sulla possibilità di accordare le procedure di domiciliazione agli spedizionieri doganali, che viene a costituire un oggettivo elemento di rischio (interposizione di un terzo soggetto, anche in buona fede); problemi non dissimili si presentano per l'utilizzazione del c.d. *plafond* IVA. Tale riflessione potrebbe contribuire anche a sanare l'incongruenza dell'attuale situazione di diritto, per effetto della quale gli spedizionieri doganali - ai quali è riservata la rappresentanza diretta a motivo della specifica professionalità - usufruiscono di una totale irresponsabilità, mentre nell'ipotesi di rappresentanza indiretta, che può essere esercitata anche da persone prive di qualsiasi specifica professionalità, è espressamente prevista la responsabilità solidale.

La stessa attenzione alla prassi dei Paesi "*competitor*", pur evidenziando una significativa crescita e scontando essa problemi derivanti dall'insuperata eterogeneità del rilevamento nei vari Stati membri, resta tuttora piuttosto circoscritta a valutazioni di legislazione comparata, senza concreti riferimenti alle conseguenze sui flussi commerciali ed alla "*customer satisfaction*"; tangibili benefici, al riguardo, potrebbero verosimilmente derivare dall'intensificazione della cooperazione, pur avviata, con gli operatori nazionali.

La costruzione e l'aggiornamento dell'ampia rete di analisi dei rischi non è, parimenti, illustrata con il supporto di dati, relativi - ad esempio - a natura e risultati dei controlli *ex post*, che ne consentano una valutazione sia a livello globale che a significativi livelli inferiori di aggregazione. Il dato globale che è stato acquisito al riguardo non appare, peraltro, tranquillizzante, in quanto risulterebbe sostanzialmente una percentuale positiva, meramente numerica, di poco superiore all'1 per cento dei controlli effettuati in base al sistema di analisi dei rischi, a fronte di uno 0,50 per cento di positività dei controlli casuali svolti sulle dichiarazioni esitate a "canale verde". Ulteriori perplessità sull'organicità dei controlli discende dalla percepita concentrazione degli stessi in chiusura dell'esercizio.

Si prende, infine, atto di buon grado del confermato impegno formalizzato nella Convenzione 2005-2007 per coniugare la semplificazione degli adempimenti a carico degli utenti e potenziare nel contempo l'attività di contrasto all'evasione, con l'introduzione di obiettivi e, esplicitamente anche a seguito dei rilievi provenienti dalla Corte, di indicatori collegati ai risultati dell'adozione delle procedure domiciliate di sdoganamento ed all'efficacia dell'analisi dei rischi".

persistente elevata dinamica di un mercato immobiliare, che ha visto nell'ultimo quinquennio un incremento del volume di scambi di circa il 28 per cento e, dall'altro delle frequenti innovazioni normative e procedurali in materia di classamento degli immobili e di calcolo degli estimi.

In tale contesto il processo di decentramento delle funzioni catastali agli Enti locali stenta a decollare, con conseguente slittamento del termine previsto per la emanazione dell'atteso provvedimento di ripartizione ai Comuni delle risorse finanziarie, umane e strumentali, prorogato al 26 febbraio 2007, dall' art. 25 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

In particolare le maggiori resistenze sono riconducibili alle problematiche connesse con la mobilità del personale che chiede idonee garanzie per il mantenimento dei livelli di professionalità acquisita, alle preoccupazioni manifestate dalle associazioni dei proprietari che temono una gestione dei processi di aggiornamento frammentata e non univoca, alle difficoltà nell'individuare con esattezza, in relazione alla astrattezza e genericità del quadro normativo, le concrete modalità di esercizio delle funzioni da trasferire.

Al termine del 2005 gli "sportelli decentrati" operanti presso le Amministrazioni comunali sono 550[25] distribuiti in tutte le Regioni, ed interessano, attraverso opportune agglomerazioni, quasi 2000 Comuni, per una popolazione di oltre 21 milioni di abitanti.

La convenzione stipulata con il Dipartimento per le politiche fiscali individua in modo analitico ed estremamente dettagliato obiettivi operativi specifici con indicatori correlati al numero di pratiche lavorate, alla tempistica delle singole operazioni, al recupero dell'arretrato, al miglioramento dell'efficacia complessiva della attività, obiettivi tutti certificati nel loro conseguimento.

Va positivamente sottolineata l'effettuazione di oltre 175.000 controlli tramite sopralluogo, che hanno dato luogo a quasi 60.000 variazioni di rendita.

Con riferimento a particolari tipologie di attività consistenti essenzialmente nella validazione ed immissione di dati nel sistema, l'Agenzia ha fatto ampio ricorso al telelavoro e ad altre forme di flessibilità nell'impiego del personale.

Nel dare atto che all'attualità una rilevante percentuale delle richieste provenienti dall'utenza in materia di volture catastali viene evasa in tempi reali o comunque relativamente brevi, la stessa Agenzia ha rilevato, peraltro, la necessità di migliorare l'indice sintetico di qualità percepita dagli utenti calcolato secondo le metodologie elaborate dall'Osservatorio per la soddisfazione del contribuente, che risente della difficile situazione logistica di numerosi immobili sedi degli uffici decentrati dell'Agenzia.

3.2.11. Agenzia del demanio - Ente pubblico economico.

L'attività svolta dall'Agenzia del demanio viene ampiamente esaminata nella parte relativa alla gestione del patrimonio dello Stato. Limitandoci in questa sede ad una valutazione del conseguimento degli obiettivi indicati nel contratto quadro di servizi stipulato con il Ministero[26], la *performance* complessiva realizzata dall'Agenzia del demanio nel corso del 2005 evidenzia un risultato superiore del 6 per cento rispetto agli obiettivi indicati nel citato documento.

Con riferimento in particolare all'obiettivo 1, consistente nella valorizzazione del patrimonio immobiliare affidato in gestione, l'Agenzia:

---

[25] Al 31 dicembre 2004 gli sportelli già attivati erano 457.

Tali sportelli svolgono prevalentemente servizi di visura e rilascio di certificazioni e, solo in casi limitati e in via sperimentale, anche il servizio di accettazione dei flussi di aggiornamento della banca dati catastale. Si tratta di una iniziativa comunque utile a diffondere a livello locale una cultura dei servizi catastali.

[26] In merito ad un esame della natura giuridica e del contenuto del predetto strumento programmatorio si fa rinvio a quanto esposto nel referto relativo al precedente esercizio, dove è stata approfondita la differenza con le convenzioni stipulate con le altre Agenzie fiscali.

- ha riscosso canoni per locazioni, indennizzi, regolarizzazioni per un valore pari a 61,4 milioni, a fronte di un obiettivo concordato di 45, con una percentuale di riscosso sull'emesso pari al 64 per cento[27];
- ha stipulato 1.396 contratti di locazione attiva (dato comprensivo dei rinnovi) e 810 disciplinari di concessione superando il numero previsto nel contratto;
- ha effettuato 1.786 ispezioni di verifica demaniale con un tasso di positività pari al 76 per cento;
- ha attivato 855 azioni di tutela (sfratti, citazioni, ecc.) a fronte delle 600 pianificate;
- ha trasferito ai comuni circa 36.000 alloggi costruiti in base a leggi speciali ai sensi dell'art. 1, comma 441, della Legge Finanziaria per il 2000 (obiettivo previsto 25.000);
- ha effettuato 87 proposte di sdemanializzazione finalizzate alla vendita o alla messa a rendita dei beni interessati.

Si evidenziano, peraltro, alcune criticità nelle attività di censimento e schedatura dei cespiti patrimoniali con un numero di schede collaudate inferiore a quello pianificato.

La attività di valorizzazione economica dei beni in gestione finalizzata alla vendita o alla concessione di lungo periodo (attuata attraverso interventi volti a meglio definire il regime giuridico e la destinazione urbanistica dei beni, la realizzazione di studi di fattibilità per un eventuale riuso di progetti preliminari) ha maturato un valore pari a 132 milioni.

Nel corso dell'esercizio sono stati contrattualizzati, a valere prevalentemente sulle disponibilità stanziate nel capitolo 7754, lavori di straordinaria manutenzione per un importo pari a 16,9 milioni comprensivi di interventi di urgenza e somma urgenza (1,17 milioni - 140 per cento dell'obiettivo pianificato).

L'Agenzia ha provveduto al trasferimento di un importante compendio immobiliare alla Coni servizi S.p.A., società interamente partecipata dal Ministero, completato le operazioni di avvio del fondo immobiliare Uno (decreto di operazione, decreto di apporto, e decreto di trasferimento)[28] e trasferito a Fintecna un compendio immobiliare comprensivo di 22 edifici per un ammontare pari a 360 milioni.

L'Agenzia ha completato le procedure per individuare la destinazione di 420 immobili e 15 aziende confiscate alla criminalità organizzata.[29].

Con riferimento agli autoveicoli confiscati permangono talune criticità nell'applicazione delle nuove modalità gestionali che prevedono procedure di gara in 103 ambiti provinciali per l'individuazione dei custodi - acquirenti. Lo scarso interesse manifestato dai possibili interessati ha consentito di concludere solo 63 procedure, con conseguente necessità di procedere a trattativa privata per i restanti ambiti.

Nelle more dell'avvio delle nuove modalità gestionali, slittate al 2006, con conseguente necessità di concludere convenzioni temporanee con operatori locali per il periodo transitorio, l'Agenzia ha provveduto, così come previsto nel contratto di servizio, all'azzeramento delle

---

[27] La attività di riscossione è migliorata anche a seguito della stipula di due convenzioni con l'Agenzia delle entrate, la prima relativa all'utilizzo del modello F 24 per i pagamenti e la seconda alla possibilità di utilizzare lo strumento del ruolo per la riscossione dei canoni non pagati in attuazione di quanto disposto dall'art. 1 comma 274 della Legge Finanziaria 2005.

[28] Al predetto fondo sono stati trasferiti immobili per un valore complessivo di 650 milioni di proprietà dello Stato, di enti previdenziali, del C.N.R. e del Coni. Analogamente a quanto avvenuto per il fondo immobili pubblici, i beni assegnati al fondo immobiliare Uno sono concessi in locazione all'Agenzia del demanio e da questa assegnati alle amministrazioni pubbliche in precedenza usuarie.

[29] In relazione alla richiesta formulata di fornire dati complessivi sullo *stock* di beni confiscati non ancora oggetto di provvedimenti di destinazione, l'Agenzia ha precisato che tra immobili ed aziende i beni da gestire in carico all'Agenzia sono attualmente 4.194 in relazione sopratutto alla intensificazione delle attività di confisca intervenute nell'ultimo quadriennio. Particolarmente complessa si rivela la gestione delle aziende in liquidazione (circa 200), relativamente alle quali sono in corso le previste procedure concorsuali. Per una più ampia disamina delle problematiche connesse con la gestione dei predetti beni, si fa ampio rinvio alle risultanze dell'indagine specifica della Sezione di controllo sulla gestione approvata dalla delibera 1/94.

giacenze di veicoli confiscati nel 2005 e di quelli già presenti nelle depositerie, con eccezione dei casi rientranti nella disciplina della cosiddetta rottamazione straordinaria.

3.2.12. Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Per un più completo esame delle problematiche connesse con la effettiva capacità della Scuola superiore dell'economia e delle finanze a svolgere i nuovi compiti assegnati a seguito della riunificazione delle due aree del Ministero, si rinvia agli esiti della specifica indagine programmata dalla Sezione di controllo in avanzata fase di conclusione.

Sotto il profilo economico il *budget* della Scuola per l'esercizio 2005 è risultato a consuntivo pari a 32,26 milioni, con un incremento di 15 milioni rispetto alle previsioni, dovuto sia all'accertamento di un rilevante avanzo di amministrazione, sia al successivo trasferimento delle ulteriori risorse stanziate dall'art. 1, commi 230 e 232 della Legge Finanziaria per il 2005 (10 milioni) finalizzate a specifiche iniziative per la promozione del *made in Italy*. A livello complessivo le risorse effettivamente impiegate sono state in percentuale il 59,2 per cento delle disponibilità.

Rispetto al precedente esercizio il piano dei costi prevede una rimodulazione delle voci di spesa con un forte incremento delle componente relativa ai compensi al personale (+22,9), pur a fronte di un numero di dipendenti e di docenti sostanzialmente invariato (un'unità in più rispetto al 2004) e di un incremento nella attività svolta non tale da giustificare il predetto aumento di spesa..

A seguito di tale rimodulazione la spesa di personale incide per il 45 per cento sulle spese di funzionamento (15 per cento in più rispetto al precedente esercizio).

Fermandosi in questa sede a considerazioni generali sulla attività svolta nel trascorso esercizio finanziario, sulla base dell'istruttoria condotta e delle verifiche del SECIN, risulta che la Scuola ha complessivamente erogato 38.915 ore di docenza e 720.631 ore di formazione rivolte, queste ultime, a 27.171 partecipanti di cui 19.900 destinatari di corsi ad "offerta esterna".

Il numero di partecipanti e le ore di formazione erogate risultano inferiori alle previsioni del 16 per cento, mentre la spesa sostenuta rappresenta il 90,28 per cento del *budget* preventivato.

In particolare, a causa di ritardi nell'attività organizzativa che ha determinato l'avvio delle iniziative solo a partire dal mese di settembre, gli specifici percorsi formativi in materia di federalismo fiscale hanno avuto una modesta percentuale di realizzazione pari ad appena il 15,6 per cento dell'obiettivo stabilito.

Si registra, in ogni caso, un incremento della attività svolta e, in particolare di quella di formazione, rispetto al precedente esercizio, sia con riferimento al numero dei partecipanti (+64 per cento) ed alle ore erogate (+15,4 per cento).

Al di là dei risultati concretamente ottenuti per una effettiva verificabilità della efficacia e della efficienza della struttura, va ribadita la improcrastinabile necessità di avviare una approfondita analisi comparativa dei costi sopportati dall'Amministrazione per lo svolgimento dell'attività didattica presso la Scuola, rispetto a quelli praticati da istituzioni di formazione aventi analoghe caratteristiche operanti sul mercato.

L'Ufficio di controllo interno, a consuntivo, ha rilevato significativi scostamenti tra la programmazione e le attività effettivamente svolte, con particolare riferimento alla formazione a distanza tramite *e-learning*, che ha visto anche in relazione al gradimento dei destinatari un significativo incremento delle attività. I costi medi per ora di formazione a consuntivo sono peraltro sostanzialmente raddoppiati rispetto alle previsioni.

Non risulta tutt'ora attivato il corso concorso per il reclutamento di personale direttivo e dirigenziale bandito ai sensi dell'art. 1, comma 97, della Legge Finanziaria per il 2005. A fronte della esigenza di un rapido reclutamento degli interessati, alla base della decisone di attivare una

procedura particolarmente rapida, al 31 dicembre 2006 risulta essersi svolta la sola prova preselettiva con una conseguente previsione di slittamento dell'avvio dei corsi al successivo esercizio.

Sulla base della documentazione trasmessa ed esaminata, anche per il corrente esercizio non risultano attivate le specifiche iniziative a tutela del *made in Italy* già previste e finanziate nella Legge Finanziaria per il 2004 ed oggetto di analoga previsione, con un sostanziale raddoppio del *budget* nel 2005.

Anche in relazione al mancato avvio delle predette attività si rileva una significativa crescita dell'avanzo di amministrazione.

3.2.13. SECIT.

Le risultanze dell'attività svolta nell'esercizio 2005 evidenziano la definitiva trasformazione del SECIT in organo di studio e consulenza alle dirette dipendenze del Ministro, con un sostanziale abbandono dei compiti tradizionali, pur ribaditi nel regolamento di organizzazione delle attività, di valutazione delle modalità complessive di svolgimento delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie e del Corpo della Guardia di Finanza.

Relativamente a tale funzione al SECIT era stato assegnato, a partire dall'esercizio 2004, il compito di verificare le modalità di svolgimento della gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia del demanio, compito di fatto non portato a termine a causa della impossibilità di procedere alla necessaria attività di verifica, in mancanza di una riaggregazione dei dati a livello nazionale dell'attività svolta presso le sedi decentrate dell'Agenzia.

Alla luce di quanto sopra lo stesso Servizio di controllo interno ha sottolineato l'esigenza di riflettere sul significato della funzione di *alta vigilanza* in materia fiscale e sugli strumenti necessari per il suo esercizio e di individuare, coerentemente, soluzioni organizzative per una ridefinizione dei rapporti in tema di vigilanza, tra tutti gli attori della fiscalità.

Sulla complessiva evoluzione dei compiti del SECIT e sui profondi mutamenti nella missione del Servizio derivanti dalla normativa di riordino del Ministero dell'economia, si rinvia agli esiti della specifica indagine deliberata dalla Sezione del controllo sulla gestione, in corso di conclusione.

Nel corso del 2005 sono stati condotti a termine gli 8 approfondimenti indicati nella direttiva strategica riguardanti sia tematiche di teoria generale, sia attività di verifica sulle concrete modalità di svolgimento dell'azione degli uffici in tema di esiti degli accertamenti effettuati nel 1999 nei confronti delle società di capitale, tematiche da tempo alla attenzione della Corte dei conti in quanto rientranti nella più ampia problematica del controllo sulla qualità dell'attività di accertamento e dei risultati in termini di maggior gettito, alla luce degli esiti dell'eventuale contenzioso e delle difficoltà incontrate in sede di esecuzione.

Il Servizio ha proposto l'effettuazione di tre nuovi studi, avviati, previa approvazione ministeriale, a partire dal mese di maggio, tutt'ora in corso di svolgimento.

Per lo svolgimento delle attività di competenza il Servizio ha utilizzato 100 unità di personale amministrativo, con una lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio e un numero di esperti notevolmente incrementato (32 rispetto ad una iniziale previsione di 7) in relazione alle numerose nomine intervenute nel 2005, i cui compensi assorbono il 32 per cento delle risorse complessivamente dedicate alla spesa di personale.

Le risorse finanziarie disponibili pari a 16,3 milioni risultano utilizzate pressoché interamente nell'esercizio (97,4 per cento).

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. Modifiche intervenute nell'assetto organizzativo.

Nel referto relativo all'esercizio 2004 era stato dato ampio risalto, nell'auspicio di un definitivo completamento del processo di integrazione delle diverse strutture amministrative confluite nel

Ministero dell'economia e delle finanze, della intervenuta riunificazione degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e, in particolare, dei Servizi di controllo interno, nonché delle difficoltà incontrate nella elaborazione del regolamento concernente la complessiva riorganizzazione del Ministero, previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, a tutt'oggi non ancora emanato.

Il ritardo nel completamento dell'assetto organizzativo va messo in relazione alla necessità di attendere, in vista di eventuali mutamenti nel quadro politico, decisioni preliminari concernenti il mantenimento in un'unica struttura di tutte le attribuzioni attualmente rientranti nella competenza del Ministero, comprese quelle proprie del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione[30].

Permane dunque, all'attualità, un assetto organizzativo che vede la concentrazione delle funzioni strumentali ai compiti svolti dai Dipartimenti facenti parte dell'area tesoro in una struttura di livello dipartimentale, parificata, quindi, per collocazione e importanza alle maggiori unità organizzative del Ministero.

Anomalia ancor più evidente, in quanto il Dipartimento per le politiche fiscali ha viceversa mantenuto specifiche competenze per la gestione del personale e per gli acquisti necessari al proprio funzionamento.

Il mancato completamento del riordino amministrativo si riflette sulla struttura del bilancio che vede concentrate in uno specifico Centro di Responsabilità le risorse necessarie al funzionamento di una parte precipua dell'intero apparato, rendendo difficoltosa la ricostruzione complessiva dei costi delle diverse missioni istituzionali.

Con riferimento alle articolazioni del Ministero, nel trascorso esercizio sono stati emanati due provvedimenti concernenti modificazioni e integrazioni alle competenze di alcuni uffici del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato (d.m. del 20 settembre 2005) ed alle competenze dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea - in materia di gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla legge n. 183 del 1987 (d.m. del 31 gennaio 2005). Quest'ultimo emanato, come sottolineato dall'Ufficio di controllo preventivo nelle more dei provvedimenti di riordino del Ministero, in relazione alla asserita urgenza di provvedere alla razionalizzazione e semplificazione delle modalità operative degli uffici competenti per la gestione del predetto Fondo di rotazione.

Nel corrente anno sono stati, inoltre, emanati il d.m. del 12 gennaio 2006, con il quale vengono ridefinite le competenze di taluni uffici minori inseriti all'interno delle Direzioni generali del Dipartimento del tesoro e il d.m. 19 gennaio 2006, modificativo ed integrativo della struttura e delle competenze del Dipartimento per le politiche di sviluppo, in considerazione di sopravvenuti mutamenti normativi.

Per quanto attiene all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato il nuovo assetto organizzativo, ormai definito con il regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 385 del 2003) ed il regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale (d.m. 1° ottobre 2004), ha trovato compiuta attuazione solo a partire dal mese di settembre.

Anche nel corso del 2005 la Guardia di Finanza ha posto in essere una costante attività di adeguamento delle proprie strutture organizzative, all'interno di un ordinamento che contempla procedure semplificate per effettuare, in relazione alle ridefinizione delle priorità operative, declassamenti o elevazioni di rango delle minori strutture operative.

---

[30] L'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006 ha previsto il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico (nuova denominazione assunta dal Ministero per le attività produttive) delle funzioni indicate all'art. 24, comma ,1 lett. c) del d.lgs. n. 300 del 1999 (corrispondenti all'area di operatività del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) - fatta eccezione per le funzioni di programmazione finanziaria - nonché le risorse umane finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle predette attività.
La Segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economico finanziaria, anche essa in precedenza collocata presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, è trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In attuazione delle previsioni contenute nel d.P.R. n. 258 del 2004, con il quale è stato istituito l'alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione nell'ambito della Pubblica amministrazione, la Guardia di Finanza ha provveduto alla istituzione del previsto Nucleo speciale tutela Pubblica amministrazione, per lo svolgimento delle attività di collaborazione con il predetto Commissario.

E' stata infine attuata una profonda revisione degli assetti e delle linee di dipendenza dell'organizzazione del settore aeronavale, in attuazione del d.m. 22 luglio 2005 con il quale sono state modificate le consistenze organiche e le competenze degli ufficiali e dei quadri dirigenziali.

Per una complessiva disamina dell'assetto organizzativo del Ministero e delle problematiche connesse con la necessità di individuare strumenti e procedure per il coordinamento della attività dei diversi soggetti che operano con differenti assetti ordinamentali, si rinvia alle considerazioni svolte nel referto relativo all'esercizio 2004.

4.2. Personale.

4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione del personale in relazione alle politiche di contenimento della spesa.

In base all'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) le dotazioni organiche del personale del Ministero sono state rideterminate, al fine di ottenere una riduzione pari ad almeno il 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico.

Tale rideterminazione ha riguardato entrambe le aree di attività del Ministero, compreso il personale di supporto alle Commissioni tributarie e quello in servizio presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze[31].

A fronte di una spesa (teorica) corrispondente alla piena copertura della precedente dotazione, stimata in 737,7 milioni, il nuovo organico prevede un "risparmio" pari 36,9 milioni corrispondente alla percentuale minima prevista dalla normativa citata.

Il nuovo riparto delle qualifiche del personale non dirigente risulta dal seguente prospetto, nel quale le nuove dotazioni organiche sono confrontate con le effettive presenze in servizio rilevate al 31 dicembre 2005.

Nuova consistenza del personale di ruolo del Ministero ai sensi del dPCM 8 febbraio 2006* emesso ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005)

Qualifica	Dotazione organica a	Consistenza al 31/12/05 b	% Copertura dell'organico c= b/a*100
C3	2.102	1.530	72,8
C2	3.279	1.369	41,8
C1	3.668	1.723	47,0
B3	4.157	2.750	66,2
B2	3.116	2.296	73,7
B1	2.134	1.506	70,6
A1	1.193	964	80,8
Totale	**19.649**	**12.138**	**61,8**

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

* La tabella ricomprende il personale in servizio presso tutti i Dipartimenti del Ministero, le Commissioni tributarie e la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

Nonostante la riduzione degli organici la tabella evidenzia una perdurante mancata copertura dei posti previsti pari al 38,2 per cento.

[31] La rideterminazione dell'organico è stata approvata con il dPCM 8 febbraio 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2006.

Al 31 dicembre 2005 il personale non dirigente effettivamente in servizio presso il Ministero si attesta infatti in 12.138 unità suddivise nelle diverse qualifiche, con una contrazione dell'1,3 per cento rispetto all'anno precedente.

Dai dati riepilogati nella tabella si evince come il 38 per cento del personale appartiene all'area apicale. L'area più rappresentativa è la B, che conta il 54 per cento del personale.

In relazione a quanto sopra va sottolineata la scarsa incidenza sul contenimento della spesa, anche nel medio periodo, di iniziative volte ad una riduzione degli organici a fronte di una situazione di rilevante divario tra la previsione dei posti di ruolo e il personale effettivamente in servizio.

Nel caso di specie, anzi, la nuova rimodulazione dell'organico risulta effettuata attraverso tagli proporzionalmente più consistenti per le qualifiche più basse.

Ne consegue una forte scopertura nei ruoli corrispondenti alle qualifiche più elevate (in particolare l'area C2), con conseguente possibilità, in sede di contrattazione integrativa, della attivazione di percorsi di riqualificazione per sopperire all'evidenziata carenza.

Anche sotto il profilo organizzativo la rimodulazione dell'organico risulta effettuata senza una accurata analisi dell'effettivo fabbisogno di servizi, delle priorità strategiche da perseguire, delle capacità operative dimostrate dai diversi uffici, dei carichi di lavoro.

4.2.2. Contrattazione integrativa: ammontare del Fondo unico per l'esercizio di riferimento e distribuzione delle risorse tra le diverse finalità.

L'ammontare complessivo del Fondo unico di amministrazione per l'esercizio finanziario 2005 è stato pari a 61,7 milioni, di cui 40,9 milioni considerati come risorse certe e stabili e 20,7 variabili. Di queste ultime 6,7 milioni derivanti dall'applicazione dell'art. 43, comma 5 (che prevede una distribuzione al personale di una quota dei cosiddetti risparmi di gestione conseguiti dai diversi Centri di Responsabilità) devono essere ancora oggetto di specifica contrattazione integrativa con le organizzazioni sindacali dei dirigenti.

Le risorse presenti nel Fondo unico sono state sinora impiegate, secondo quanto comunicato dai competenti Uffici del IV Dipartimento, sulla base del seguente riparto percentuale:

- Attribuzione di posizioni economiche super Euro 5.498.720
- Mobilità verticale e orizzontale del personale Euro 8.786.711
- Indennità di Gabinetto Euro 915.391

Le residue disponibilità sono state destinate all'incentivazione alla produzione (nelle diverse sue opzioni: progetti finalizzati, premi collettivi e personali) e alla copertura di specifiche indennità particolari.

4.2.3. La dirigenza.

La tabella di seguito riportata evidenzia la dotazione organica e la consistenza del personale dirigenziale in servizi presso il MEF al 31 dicembre 2005 per entrambe le aree del Ministero.

Pianta organica e consistenza del personale dirigenziale del Ministero*

Qualifica	Dotazione organica a	Consistenza al 31/12/05 b	% Copertura dell'organico c= b/a*100
I fascia	76**	69	87,3
II fascia	1.068	786	73,6
Totale	**1.144**	**855**	**74,7**

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

* La tabella ricomprende il personale in servizio presso tutti i Dipartimenti del Ministero, le Commissioni tributarie e la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

** Oltre tale contingente vanno considerate 13 unità, fuori ruolo istituzionali ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 479/94 e dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. 165/99.

In relazione al perdurante divario tra il numero degli uffici di livello dirigenziale e il personale effettivamente in servizio (oltre il 25 per cento di scopertura), i posti di funzione sono stati attribuiti, con le procedure evidenziate nei prospetti di seguito riportati, rispettivamente per l'area tesoro e l'area finanze.

Area tesoro

Qualifica	Dotazione organica	Dirigenti di ruolo	Dirigenti del DPF c/o UDCOM	Art. 19 comma 6	Comandi "in"	Reggenze (interim)	Posti coperti	Posti scoperti
I fascia	79*	56**	2	4	2	5	69	10
II fascia	923	606	7	68***	11	94	786	137

* Di cui 13 unità, fuori ruolo istituzionali ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 479/94 e dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. 165 del 2001.

** Di cui 11 unità, fuori ruolo istituzionali ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 479/94 e dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. 165/ del 2001 presso i Collegi di revisione degli enti pubblici.

*** Di cui 48 funzionari di area C dell'Amministrazione.

Area finanze*

Qualifica	Dotazione organica	Dirigenti di ruolo	Art. 19 comma 6	Reggenze	Interim	Posti coperti	Posti scoperti
I fascia	9	5	4	0	0	9	0
II fascia	116	80	7**	25	4	116	0

* Dipartimento per le politiche fiscali esclusi i dirigenti in servizio presso le Commissioni tributarie.

** Di cui tre funzionari dell'Amministrazione.

Con riferimento all'area tesoro, dal prospetto si evince come la previsione normativa contenuta nell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 relativo alla possibilità di un conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei all'Amministrazione sia stata in concreto in massima parte utilizzata in favore di funzionari appartenenti ai ruoli del Ministero (70,6 per cento).

Il dato complessivo evidenzia, infatti, che - ferma restando la legittimità dei provvedimenti di nomina singolarmente considerati - la previsione normativa introdotta per consentire una osmosi tra pubblico e privato attraverso la possibilità di utilizzare per specifici settori competenze non rinvenibili tra il personale amministrativo, sia stata utilizzata per "promuovere", sia pur attraverso l'attribuzione di un incarico temporaneo, funzionari penalizzati nelle aspettative di carriera dal blocco delle normali procedure concorsuali.

Analoghe considerazioni riguardano l'attribuzione di 13 reggenze sempre a funzionari dell'area C.

Si rileva comunque, nonostante il ricorso alla nomina di estranei e alla reggenza, una perdurante scopertura, comprensiva di 10 posti di I fascia, determinata anche dal collocamento fuori ruolo di 11 dirigenti generali presso i Collegi di revisione degli enti pubblici vigilati.

Per l'area finanze la copertura di tutti i posti dirigenziali previsti in organico risulta avvenuta attraverso il conferimento di ben 25 reggenze a funzionari di area C.

Con riferimento ai provvedimenti di attribuzione di incarico dirigenziale, emanati nel 2005, l'Ufficio di controllo preventivo non ha riscontrato problematiche di particolare significatività.

Per l'area tesoro, sono pervenuti al controllo 516 provvedimenti attributivi di incarico.

Gli incarichi di II fascia sono stati conferiti, previa pubblicazione dei posti vacanti, secondo le seguenti modalità:

- 325 ai sensi dell'art. 19, comma 5;
- 8 ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis*;
- 11 ai sensi dell'art. 19, comma 6;
- 5 ai sensi dell'art. 19, comma 10.

Nell'anno 2005 sono state inoltre conferite 107 reggenze, tutte comunque precedute dalla pubblicazione del posto vacante, motivate dalla necessità di dover assicurare la continuità del servizio di taluni uffici.

Per l'area finanze l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 145 del 2002 ha comportato il conferimento di 173 incarichi dirigenziali, atteso che alla data del 1° gennaio 2005 risultavano scaduti, tra l'altro, gli incarichi della quasi totalità dei Direttori degli Uffici del Dipartimento per le politiche fiscali.

Nelle more della registrazione dei relativi nuovi provvedimenti di conferimento di incarichi, il Dipartimento delle politiche fiscali ha provveduto attraverso temporanee proroghe degli incarichi precedenti. Detti incarichi sono stati in prevalenza confermati.

Le poche ipotesi di spostamento di dirigenti sono state motivate dall'opportunità di un più proficuo utilizzo delle singole professionalità.

L'Amministrazione risulta, comunque, aver assolto all'obbligo della pubblicità di cui all'art. 13, comma 7, del C.C.N.L. dell'area della dirigenziale.

Per gli uffici appartenenti all'area finanze nell'anno 2005 sono state conferite 6 reggenze, tutte precedute dalla pubblicità, opportunamente motivate dalla mancanza di professionalità adatte a ricoprire le posizioni dirigenziali in questione e, comunque, di durata non superiore ad un anno.

La forza organica complessiva della Guardia di Finanza nel corso del 2005 risulta modificata per effetto delle gradualità fissate dalla Legge Finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003 n. 350), con l'aumento di n. 530 unità di appuntato/finanziere, quale parte residuale delle 1.000 complessivamente concesse.[32].

E' stato ritirato, a seguito di rilievo da parte dell'Ufficio di controllo, il d.m. del 22 novembre 2004 con cui era stato approvato il contratto tra la Guardia di Finanza e l'Aurora Assicurazioni S.p.A., per la copertura assicurativa della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale dirigente del corpo nello svolgimento della propria attività istituzionale, per il complessivo importo di 891 milioni. In sede istruttoria era stato rilevato che il testo contrattuale estendeva oltre le previsioni contenute nell' art.62 del d.P.R. n. 164 del 2002, la copertura assicurativa anche alla responsabilità amministrativo-contabile.

[32] Il d.m. 22 luglio 2005, n. 181, concernente "Regolamento recante modifiche alle dotazioni organiche del ruolo normale degli ufficiali del Corpo della Guardia di Finanza, in applicazione dell'articolo 59, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69", da ultimo, ha ulteriormente modificato le consistenze organiche dei quadri dirigenziali degli ufficiali del ruolo normale, prevedendo: l'incremento di n. 1 Generale di Corpo d'Armata, n. 4 Generali di Divisione e n. 7 Generali di Brigata e il contestuale recupero di n. 18 unità di Colonnello.

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie.

5.1. Attività contrattuale.

Area tesoro

L'attività relativa all'acquisto di beni e servizi necessari al funzionamento dei Centri di Responsabilità dell'area tesoro risulta pressoché interamente accentrata nel IV Dipartimento, come evidenziato nella parte relativa all'organizzazione.

L'Ufficio di controllo preventivo ha comunicato di non aver riscontrato particolari patologie o problematiche[33] ed anche le verifiche di affidabilità, di cui si dà conto nel precedente paragrafo 2.4, ha consentito, nei limiti di significatività del campione utilizzato, di verificare il sostanziale rispetto delle procedure.

Va segnalato, per quanto attiene ai servizi di manutenzione del "Palazzo delle Finanze" di Roma – sede centrale del Dicastero, il ricorso in via sperimentale al cosiddetto "*global service*", servizio integrato di gestione e manutenzione – con il quale l'Amministrazione è passata, per la prima volta, da una gestione "tradizionale" delle attività relative, mediante appalti frazionati per tipologia di servizi resi e, in minima parte, ricorso al personale operaio interno, ad una gestione "globale", ossia delegata ad un unico assuntore, di tutti i servizi di impiantistica, pulizia, giardinaggio, raccolta rifiuti, facchinaggio.

L'esperienza ha dato esito positivo sia con riferimento alla miglior qualità del servizio, sia in termini di contenimento della spesa. A decorrere dall'1° ottobre 2005, il contratto in essere è stato prorogato per il periodo massimo consentito.

Con riferimento alla esternalizzazione dei servizi è proseguito nell'esercizio trascorso il processo di dismissione delle auto di servizio, avviato sin dal 1999, e della relativa attività di manutenzione svolta attraverso una autofficina di proprietà del Ministero, con contestuale affidamento ad un'unica impresa del servizio di noleggio a lungo termine delle autovetture senza conducente, comprensivo dell'attività di manutenzione dei veicoli.

Area finanze

Il totale delle spese sostenute per l'acquisizione di beni e servizi per le esigenze del Dipartimento per le politiche fiscali è risultato pari a 17 milioni, di cui 5,47 per l'acquisto di beni di consumo e servizi vari ed 11,53 per fitto locali ed oneri accessori, per una incidenza percentuale pari al 5,35 per cento del totale delle disponibilità di bilancio del Centro, al netto di trasferimenti e dei rimborsi di imposta.

Al predetto importo di 5,47 milioni vanno aggiunte le somme relative agli acquisti in materia informatica, alla corresponsione dei buoni pasto al personale e al pagamento degli oneri assicurativi per i dirigenti.

La spesa complessiva per l'acquisto di beni e servizi ammonta dunque a 43,6 milioni[34].

---

[33] L'Ufficio di controllo ha segnalato la fattispecie relativa al d.m. 26 luglio 2005 con cui è stato approvato il contratto stipulato tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e il raggruppamento temporaneo di imprese Esosfera S.p.A. e Rivolsi & Partners S.p.A. per servizi di consulenza nell'ambito delle attività di valutazione e monitoraggio relativo agli Accordi di programma quadro, previsti dalla Delibera CIPE n. 17 del 2003.
Nell'ambito dell'attività istruttoria, sono stati riscontrati: un onere complessivo di 8.493.600 euro a fronte di una somma impegnata pari ad un milione di euro sull'esercizio 2005; e l'assenza, allo stato, di risorse finanziarie accantonabili, non risultando disposto il prelevamento delle somme occorrenti dall'apposito "Fondo per le Aree Sottoutilizzate".
L'Amministrazione ha comunicato di avere provveduto a richiedere alla Ragioneria generale dello Stato una variazione di bilancio, dal Capitolo 7576 "Fondo per le Aree Sottoutilizzate" al Capitolo 7672, della quota parte dei 20 milioni di euro previsti dalla citata Delibera CIPE e destinati all'attuazione delle azioni per il rafforzamento del sistema di monitoraggio. In tal senso, ha allegato copia della bozza del relativo decreto di variazione n. 119055 predisposta dall'ufficio XII della Ragioneria generale dello Stato; sulla base di tali chiarimenti l'Ufficio ha dato corso al provvedimento.

[34] Somma comprensiva anche di 14,3 milioni relativi ad acquisti effettuati dalle Commissioni tributarie.

Nello svolgimento dell'attività contrattuale il Dipartimento ha fatto ampio ricorso alle convenzioni CONSIP e alle procedure telematiche di acquisto (per un totale di 267.954,43 euro[35]).

In particolare, le convenzioni CONSIP utilizzate nell'anno 2005 hanno riguardato: la telefonia fissa e mobile, la fornitura di energia elettrica, il "*global service*", i buoni pasto, il noleggio di autovetture e l'acquisto di carburante, per un totale di 5,4 milioni[36].

La manovra di contenimento della spesa dell'anno 2005 ha comportato una sensibile riduzione delle risorse finanziarie, per cui il Dipartimento ha limitato gli acquisti di beni e servizi per le quantità strettamente indispensabili alle esigenze degli uffici.

Con riferimento all'attività contrattuale svolta dalla Guardia di Finanza, nel referto relativo all'esercizio 2004, nel commentare l'utilizzazione di nuovi strumenti contrattuali attivati nel settore della motorizzazione del comparto aereo (contratti di supporto integrato e globale) si evidenziava il rischio di una eccessiva dipendenza da specifici fornitori. In risposta a tale osservazione il Comando del Corpo ha sottolineato come, nel settore aereo, proprio la richiesta di soluzioni dedicate produca evidenti sinergie Stato-industria privata, per ricercare una continua evoluzione del livello tecnologico da parte delle aziende interessate ad acquisire commesse da parte dell'Amministrazione.

Con riferimento alla esternalizzazione del servizio di vettovagliamento la Guardia di Finanza ha elaborato un dettagliato prospetto dal quale si evince un recupero, a partire dall'esercizio 2000, di 1.037 unità complessive di personale (315 nel 2005) in precedenza addette alla preparazione ed alla erogazione dei pasti, da destinare a compiti operativi.

Da una stima effettuata dagli organi tecnici del Corpo, risulta che la completa esternalizzazione del servizio, anche con riferimento alle attuali 103 mense in gestione diretta, dovrebbe determinare un significativo risparmio in relazione agli elevati costi di manutenzione ed adattamento dei locali e alla possibilità di un ulteriore impiego a fini operativi di 415 unità di personale (prestazione quantificabile in circa 12 milioni).

La spesa sostenuta per la gestione diretta delle mense obbligatorie corrispondenti a 8.433 militari che usufruiscono del servizio, ammonta a 3,5 milioni, mentre il costo sostenuto per 690 mense esternalizzate (per complessivi 20.688 utenti) si attesta su un valore di 17,4 milioni.

Il Corpo ha, inoltre, già avviato le procedure per l'affidamento all'esterno delle attività connesse con la movimentazione, il trasporto e la consegna di beni interessanti il settore vestiario, casermaggio, arredi nonché materiali aereo-navali, provvedendo alla redazione di un capitolato di gara già trasmesso al Consiglio di Stato per il previsto parere. Con riferimento all'attività contrattuale della Guardia di Finanza si riporta in nota una specifica fattispecie segnalata dall'Ufficio di controllo preventivo[37].

5.1.1. Attività di razionalizzazione degli acquisti–convenzioni CONSIP e mercato elettronico.

Nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, nell'esercizio 2005, dopo un periodo di stasi, risulta riavviato il sistema delle convenzioni CONSIP con la sottoscrizione di 35 nuovi contratti quadro (alcuni dei quali, attivi solo a partire dall'ultimo trimestre), con un valore del transatto pari ad 854,6 milioni.

---

[35] Con il ricorso alle convenzioni CONSIP ed al *market place* l'Amministrazione ha comunicato di aver ottenuto un risparmio di circa il 5 per cento rispetto ai prezzi di mercato.

[36] Di cui 3,5 milioni per le Commissioni Tributarie.

[37] D.m. n. 48459/659 del 22 febbraio 2005 con cui è stato approvato il rinnovo per l'anno 2005 del contratto stipulato il 19 dicembre 2003 tra la Guardia di Finanza e la Infocamere S.p.A., in forza del quale la Società aveva assunto l'obbligo di fornire all'Amministrazione il servizio di accesso ai sistemi informativi delle Camere di Commercio, verso la corresponsione del canone annuo di 773.220,00 euro. Le risultanze dell'attività istruttoria avviata dall'Ufficio hanno indotto l'Amministrazione a sanare una preesistente situazione di illegittimità attraverso l'invio, sia pure tardivo, del presupposto provvedimento approvativo del contratto n. 9555, impropriamente eluso al controllo di legittimità.

Il totale cumulato da giugno 2000 degli utenti registrati al sistema, risulta, pertanto, pari a 47.469 con 3.151 nuove registrazioni nell'esercizio trascorso.

Nel corso del 2005 sono stati disponibili sul mercato elettronico 771 cataloghi, per un totale di 190.484 articoli, con un valore delle transazioni effettuate attraverso il ricorso ai vari strumenti disponibili pari a 29,8 milioni a fronte di 9.677 transazioni.

Il totale dei punti ordinanti registrati a far data dal 2003 è pari a 3.270, con un incremento di 1.033 unità rispetto al precedente esercizio.

Sul mercato elettronico il valore delle transazioni effettuate attraverso la richiesta di offerta (attivabile sopra i 20.000 euro) è di circa il 57 per cento del valore totale delle transazioni, mentre, per la parte rimanente, le diverse amministrazioni utenti hanno fatto ricorso all'ordine di acquisto diretto, modalità che replica sul mercato elettronico il sistema degli acquisti in economia.

Nel corso del 2005 si sono svolte 16 gare telematiche per l'alimentazione del sistema delle convenzioni; sono stati pubblicati 9 bandi di abilitazione per gare in ASP come supporto per altre amministrazioni, attraverso i quali sono state effettuate 4 gare.

5.2. Nuove tecnologie.

5.2.1. Valutazione sullo stato complessivo della informatizzazione dell'Amministrazione in relazione al piano di *e-government*.

All'attualità, come documentato dal "Rapporto sullo stato dell'informatizzazione della Pubblica Amminstrazione" edito dal CNIPA, entrambe le aree del Ministero dell'economia si caratterizzano per un elevato grado di utilizzo delle nuove tecnologie.

In particolare, per quanto attiene all'area tesoro per i servizi di interoperabilità, attualmente usufruiti, nell'ambito del contratto RUPA, in attesa della loro migrazione nel Sistema Pubblico di Connettività, risultano stanziati 13,2 milioni all'interno del consolidamento dell'infrastruttura esistente che ha visto l'incremento delle caselle di posta elettronica gestite per un totale di 17.798 e dei *custom recipient* assegnati (1305) nonché l'acquisto di 15.533 personal computer da destinare all'automazione delle postazioni di lavoro.

Tra gli obiettivi del piano di *e-government* concretamente perseguiti dal Dipartimento per le politiche fiscali nel corso del 2005, vanno segnalati:

- l'incremento nell'attribuzione di firme digitali;
- il raggiungimento di una percentuale del 50 per cento della spesa per l'acquisto di beni e servizi effettuata tramite *e-procurement*;
- la trasmissione di tutta la posta interna via *e-mail*;
- la gestione *on line* di tutti gli impegni e mandati di pagamento;
- l'alfabetizzazione informatica certificata di tutti i dipendenti eleggibili;
- l'erogazione via *e-learning* di 1/3 della formazione.

5.2.2. Valutazioni concernenti il nuovo contratto quadro di servizi con SOGEI S.p.A.

Nel corso dell'esercizio il Dipartimento per le politiche fiscali ha provveduto alla stipula del nuovo contratto quadro di servizi con la SOGEI S.p.A. per la conduzione e lo sviluppo del sistema informativo della fiscalità, relativamente al periodo 2006–2011[38].

La SOGEI S.p.A., sia per l'oggetto sociale sia per l'assetto proprietario, si configura quale "Organismo di diritto pubblico" e "Amministrazione aggiudicatrice", ai sensi dell'articolo 2,

[38] Con riferimento alla durata del contratto quadro il CNIPA ha osservato che se, da un lato, il periodo di sei anni è connesso alla necessità di meglio garantire la stabilità dei rapporti tra le parti, dall'altro, l'evoluzione del mercato ICT non consente di prevedere, in questo esteso arco temporale, tutti gli sviluppi tecnici ed economici dei prodotti e dei servizi da erogare. Va di conseguenza ulteriormente rafforzata la previsione di una costante opera di revisione delle prestazioni e dei corrispettivi da rendere obbligatoria, dopo i primi tre anni di contratto, con nuova richiesta di parere di congruità sulle modifiche in quella sede apportate all'accordo.

comma 1, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 65.

L'Amministrazione ha ritenuto, quindi, praticabile l'attribuzione diretta dell'incarico attraverso un affidamento *in house* ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 157 del 1995 (come sostituito dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 65 del 2000), che esclude l'applicabilità della normativa comunitaria per gli appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso amministrazione aggiudicatrice[39].

In sede di parere di congruità il CNIPA, peraltro, non ha mancato di evidenziare che la situazione in cui opera pone SOGEI S.p.A. in condizioni favorevoli rispetto alle altre società presenti sul mercato ICT, con particolare riferimento alla assenza di costi commerciali per l'acquisizione della clientela, alla garanzia di una continuità delle prestazioni che azzera il rischio degli investimenti, alla disciplina delle anticipazioni che possono arrivare fino al 90 per cento.

Anche in relazione a quanto sopra il CNIPA non ha condiviso le modalità per la determinazione del prezzo di taluni servizi basata sulla apodittica affermazione della assoluta specificità delle relative prestazioni. La particolare complessità dell'ambiente tecnologico e la criticità dello sviluppo e della conduzione del sistema informativo della fiscalità, non sono infatti tali da configurare il servizio come un *unicum* nel panorama complessivo dei sistemi operanti su scala nazionale, esistendo altri sistemi paragonabili a quello fiscale per complessità, criticità e numero complessivo di utenti, sia nel settore privato (sistema informativo bancario) sia in quello pubblico (informatica di supporto agli enti di previdenza).

L'Amministrazione ha tenuto conto delle osservazioni del Centro, provvedendo ad una riduzione del prezzo di alcuni servizi.

Significativa novità dell'accordo quadro, in linea con le osservazione formulate dal CNIPA e dalla Corte dei conti sia in sede di referto generale sull'informatica pubblica, sia in sede di controllo sulla gestione, è la accentuazione e la miglior definizione complessiva delle modalità per garantire, in capo all'Amministrazione committente, un effettivo governo del sistema. L'accordo contiene l'esplicita previsione di una esclusiva competenza del Dipartimento per le politiche fiscali nella definizione delle linee di indirizzo relative alle tecnologie da utilizzare ed alla sicurezza del sistema informativo della fiscalità, demandando a SOGEI S.p.A. esclusivamente le attività di supporto tecnico a tale compito attraverso l'effettuazione di analisi sulla situazione attuale e sulle probabile evoluzione del contesto di riferimento. E' prevista anche la redazione di un documento programmatico per l'evoluzione degli strumenti e dell'organizzazione della sicurezza.

Il governo del contratto viene attuato attraverso l'utilizzo di tre sistemi informativi di supporto, relativi, rispettivamente, al controllo delle prestazioni, alla rilevazione dei livelli di servizio ed al governo degli investimenti. Il contratto prevede inoltre un'attività di *benchmarking*, affidata a società esterne specializzate, finalizzato all'eventuale rimodulazione delle prestazioni, dei livelli di servizio, delle penali e dei prezzi, nonché la rilevazione della *customer satisfaction* estesa a tutte le strutture organizzative. Il CNIPA in sede di parere di congruità proprio con riferimento al *benchmarking,* originariamente incluso, per quanto riguarda gli oneri economici all'interno del prodotto specifico "Governo del contratto-quadro", ha sottolineato che la predetta voce di spesa avrebbe dovuto essere eliminata dal calcolo dei compensi da attribuire a SOGEI S.p.A., dovendo l'Amministrazione porsi come interlocutore contrattuale diretto delle società specializzate.

Nel corso del 2005 le amministrazioni degli enti dell'area finanze hanno provveduto al rinnovo dei contratti esecutivi con SOGEI S.p.A.

---

[39] In occasione del primo contratto quadro con SOGEI S.p.A. stipulato il 28 maggio 2003, la tesi su esposta era stata condivisa dal Consiglio di Stato, con parere n. 525/03.

In particolare, con riferimento al contratto stipulato dalla Guardia di Finanza, si riporta in nota quanto segnalato dall'Ufficio di controllo preventivo[40].

5.2.3. Principali realizzazioni nel campo dell'informatica nell'esercizio 2005.
Si riporta di seguito l'elenco dei contratti di maggior importo e rilevanza sottoposti a pareri del CNIPA nel 2005 riguardanti entrambe le aree del Ministero, con una sintesi delle osservazioni formulate dal Centro.

[40] In sede di esame del d.m. n. 214359/659 del 2 agosto 2005 approvativo del contratto stipulato tra la Guardia di Finanza e SOGEI S.p.A. per il servizio di manutenzione, sviluppo e conduzione del sistema informativo della fiscalità per l'anno 2005, l'Ufficio di controllo preventivo constatava:
- la mancanza del parere obbligatorio di congruità tecnico-economica da parte del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione;
- un onere contrattuale di importo superiore alla somma impegnata.

La Guardia di Finanza in sede di replica sottolineava che il CNIPA aveva già espresso il proprio parere sia sul contratto quadro di servizi, sia relativamente al contratto esecutivo relativo al precedente esercizio 2004, identico per struttura e contenuto. L'importo indicato in contratto rappresenta un massimale di spesa, fermo restando che SOGEI S.p.A. provvederà all'erogazione dei servizi nella misura massima corrispondente alle risorse impegnate.
Ritenute esaustive le argomentazioni, il decreto è stato registrato.

(in milioni di euro)

Oggetto	Procedura	Amministrazione interessata	Importo base d'asta	Osservazioni del CNIPA
Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione dei servizi di finanza pubblica per il sistema informativo integrato	Gara comunitaria aperta	Ragioneria Generale dello Stato	75,9	Congruità delle tariffe professionali e importi unitari previsti. Ridefinizione a 70,3 milioni dell'importo a base d'asta conseguente alla riduzione dei volumi di sviluppo
Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione in ambiente *data warehouse*	Gara comunitaria aperta	MEF	36,2	Congruità delle tariffe professionali e importi unitari previsti. Ridefinizione a 27,3 milioni dell'importo a base d'asta conseguente alla riduzione dei volumi di sviluppo
Servizi di sviluppo, manutenzione, assistenza al sistema informativo "Service Personale Tesoro - SPT"	Gara aperta	IV Dipartimento -Servizio centrale sistema informativo integrato	20,8	Parere sospeso in attesa che la CONSIP verifichi se la richiesta di fatturato specifico sui sistemi di pagamento sia tale da consentire un'ampia partecipazione alla gara
Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione del sistema "rapporti unione europea"	Gara comunitaria aperta	Ragioneria Generale dello Stato	19,2	Congruità delle tariffe professionali e importi unitari previsti. Ridefinizione a 16,3 milioni dell'importo a base d'asta
Acquisizione di servizi di manutenzione e gestione del "Sistema informativo gestione personale" (Siap)	Gara comunitaria aperta	MEF	16,3	Congruità delle tariffe professionali e importi unitari previsti.
Realizzazione sistema informativo *workflow*	Gara comunitaria aperta	Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento del Tesoro	12,6	Parere sospeso in attesa che la CONSIP indichi i corrispettivi unitari stimati per ciascun componente della fornitura nonché le modalità di stima dei relativi corrispettivi
Accordo ELA/ESSO con la IBM per i prodotti software installati c/o la R.G.S.	Trattativa privata con IBM	Ragioneria Generale dello Stato	8,3	Congruità delle tariffe
Affidamento servizi professionali per supporto alle attività della Ragioneria e del Dipartimento del tesoro	Gara comunitaria aperta	Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento del Tesoro	10,3	Ridefinizione a 8,1 milioni dell'importo a base d'asta per le sole componenti di natura informatica
Fornitura personal computer, stampanti e programmi da parte della Sogei S.p.A. per strutture del sistema informativo della fiscalità	Licitazione privata comunitaria	MEF	7,2	Congruità delle tariffe
Realizzazione sistema informativo workflow di finanza pubblica per il MEF	Gara comunitaria aperta	Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento del Tesoro	12,6	Ridefinizione a 7,1 milioni dell'importo a base d'asta per le voci di natura informatica
Affidamento servizi sviluppo, manutenzione, assistenza e supporto all'apprendimento dei sistemi "document management" e *workflow*	Gara comunitaria aperta	MEF	6,1	Congruità delle tariffe
Affidamento servizi di sviluppo, manutenzione ed assistenza del sistema informativo "comunicazioni degli Enti locali e territoriali per il monitoraggio dell'indebitamento e l'accesso al mercato di capitali"	Gara comunitaria aperta	Dipartimento del Tesoro	3,6	Ridefinizione a 3,0 milioni dell'importo a base d'asta
Affidamento servizi di manutenzione per rilevazione presenze e controllo	Gara aperta	MEF	1,1	Ridefinizione a 0,8 milioni dell'importo a base d'asta. Prezzi previsti maggiorati di una percentuale troppo elevata rispetto al prezzo in gare analoghe
Acquisizione di hardware e servizi connessi con il progetto di "razionalizzazione domini e standardizzazione Pdl"	Gara aperta	IV Dipartimento	8,0	Parere sospeso in attesa che la CONSIP comunichi le informazioni richieste, in particolare in merito alla scelta di non utilizzare le convenzioni CONSIP in corso di definizione. Si invita la Società a trasmettere lo specifico studio di fattibilità utilizzato
Affidamento servizi di sviluppo, manutenzione ed assistenza del sistema informativo per la gestione dei derivati	Gara comunitaria aperta	Dipartimento del Tesoro	2,1	Ridefinizione a 1,2 milioni dell'importo a base d'asta

Tra gli interventi più significativi realizzati nel campo della informatizzazione, va segnalato, per quanto attiene all'area tesoro, l'attività di evoluzione e di implementazione dei sistemi relativi alla gestione economica e giuridica del personale di tutte le amministrazioni dello Stato (SPT - Servizio Personale Tesoro - e SIAP - Sistema informativo amministrazioni pubbliche) che relativamente all'esercizio 2005 hanno visto l'impiego di disponibilità pari rispettivamente a 5,5 e 2,6 miliardi.

In particolare, per quanto attiene al sistema Servizio personale, è proseguita la attività di sperimentazione dell'invio tramite posta elettronica dei cedolini e la migrazione in architettura

web delle aree tematiche stipendi e pensioni, consultabili dagli interessati con le necessarie garanzie di riservatezza e sicurezza.

Il SIAP è stato ridisegnato con modalità aperte tali da favorire un utilizzo diffuso e personalizzato dal maggior numero possibile di interessati.

I due sistemi sono stati, inoltre, opportunamente integrati relativamente a talune applicazioni concernenti gli assegni familiari e le ritenute conto terzi.

Le attività necessarie all'implementazione del controllo di gestione presso i vari Dipartimenti ha comportato una spesa pari a 1,89 milioni.

Al fine di unificare le metodologie di analisi e di salvaguardare al contempo l'autonomia di ciascun Dipartimento è stata bandita nell'esercizio 2005 una gara europea per l'affidamento di servizi di consulenza, sviluppo, manutenzione e assistenza del Sistema.

Il Sistema di gestione documentale (SIGED) per il quale è stato utilizzato uno stanziamento pari a 1,7 miliardi ha visto l'adozione di una versione avanzata del protocollo informatico in quasi tutto il Ministero e l'introduzione di alcuni *workflow* (procedure amministrative totalmente informatizzate).

Per l'area finanze va segnalato l'avvenuto completamento delle attività di informatizzazione dei servizi di supporto riguardanti il processo tributario.

Tabella 1

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE

EROGAZIONI 2005

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr. pubblico	Salute umana e sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico e mareografico	Trattamento economico personale transitato	Risorse sostitutive personale non transitato	Demanio idrico	TOTALE
Piemonte	55.222	-	181.817	10.699	387	6	(1) 37674	62.344	2.694	22.569	25.568	125	-	59.944	472	1.032	1.440	25	**424.344**
Lombardia	55.511	-	314.104	16.742	522	75	3.242	132.372	3.083	36.773	40.256	230	107	96.036	636	551	8.660	41	**708.941**
Veneto	44.882	524	94.409	9.774	383	-	13.611	80.012	1.914	26.983	17.266	133	50	38.332	383	5.258	4.869	27	**338.810**
Liguria	20.369	154	69.280	5.486	203	-	462	17.093	2.070	3.789	8.689	66	-	20.246	250	861	510	2	**149.530**
E.Romagna	59.366	155	107.412	15.607	626	-	1.060	70.672	2.147	32.322	25.533	-	25	62.350	586	957	62	20	**378.900**
Toscana	60.057	-	157.657	5.257	454	-	0	52.245	2.578	13.848	26.715	-	31	49.038	765	1.049	154	0	**369.848**
Umbria	28.712	-	40.438	1.640	430	31	352	11.755	1.319	5.803	7.143	43	8	20.933	142	170	31	7	**118.957**
Marche	27.220	-	28.214	2.904	428	48	372	25.559	1.770	9.333	3.328	61	16	16.144	192	2.233	510	11	**118.343**
Lazio	44.754	313	216.688	17.512	462	69	9.485	31.214	3.825	16.524	25.790	-	35	84.538	416	5.662	0	23	**457.310**
Abruzzo	43.465	275	61.220	3.241	249	40	800	19.138	1.495	10.186	10.777	66	-	16.148	314	1.675	616	9	**169.714**
Molise	4.057	151	17.678	934	154	31	1.917	4.012	804	3.891	4.038	12	8	4.969	97	372	169	4	**43.298**
Campania	11.511	231	231.915	38.027	456	-	779	58.140	3.916	17.775	10.881	-	-	73.967	481	1.864	92	14	**450.049**
Puglia	25.223	591	213.784	13.336	475	59	9.290	46.248	2.952	27.493	25.282	169	31	49.104	369	3.018	3.355	7	**420.786**
Basilicata	23.722	2	40.587	2.765	226	31	91	10.046	1.441	8.485	8.036	30	9	10.911	165	391	1.031	4	**107.973**
Calabria	610	545	107.745	6.359	293	-	520	15.297	2.964	13.148	(2) 9892	109	9	28.685	338	1.201	970	7	**176.284**
TOTALE	504.681	2.941	1.382.948	150.283	5748	390	41.981	636.147	34.972	248.922	239.307	1.044	329	(3) 631345	5.606	26.294	(4) 22469	201	**3.781.789**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

(1) Risorse da trasferire all'AIPO

(2) Attribuite all'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale

(3) Al netto di € 8.502.946 a titolo di recupero parziale delle anticipazioni concesse dalla CDP a valere sui fondi dell'edilizia sovvenzionata.

(4) Di cui € 21.057.504 riferiti ad invalidi civili per il periodo 2001/2005

Tabella 2

dati della competenza

(in milioni di euro)

categorie	bilancio 2004 previsioni iniziali*	dl 168 l.191/04	base 2004	regolazioni debitorie 2004	eccedenze di spesa 2004	limite stanziamento 2005 (base 2004+2%)	ddl 2005	*regolazioni debitorie 2005*	*eccedenze di spesa 2005*	% scost. Stanziamenti DDL 2005/limite stanziamento 2005	LB 2005* stanziamenti iniziali	% scost. Stanziamenti iniziali 2005/limite stanziamento 2005	stanziamenti finali 2005	% scost. Stanziamenti finali 2005/limite stanziamento 2005
	a	b	c=a-b	d	d1	e=(c-d-d1)+(c-d-d1*2%)	f	g	h	i=f/e	l	m=l/e	n	o=n/e
redditi da lavoro dipendente	15.259,55	-1,25	15.258,30			15.563,46	16.193,65			4,05	16.676,25	7,15	15.940,53	2,42
consumi intermedi	*3.185,43*	*-92,13*	*3.093,30*	*119,00*		*3.033,78*	*3.261,56*	*150,00*		*7,51*	*3.488,38*	*14,98*	*3.542,39*	*16,76*
IRAP	238,50		238,50			243,27	280,79			15,42	277,80	14,20	297,69	22,37
trasferimenti correnti amministrazioni pubbliche	80.565,06	-159,39	80.405,67	1.246,00	750,00	79.977,87	80.853,16	*816,00*	*52,00*	1,09	86.086,25	7,64	87.259,43	9,10
trasferimenti famiglie e ISP	*2.481,86*		*2.481,86*			*2.531,50*	*2.561,08*			*1,17*	*2.571,08*	*1,56*	*2.613,32*	*3,23*
trasferimenti imprese	*3.305,46*	*-151,61*	*3.153,85*			*3.216,92*	*3.355,43*		*68,00*	*4,31*	*3.585,77*	*11,47*	*3.210,88*	*-0,19*
trasferimenti estero	*367,26*		*367,26*			*374,60*	*377,26*			*0,71*	*377,26*	*0,71*	*384,06*	*2,52*
risorse proprie CEE	14.750,00		14.750,00			15.045,00	15.700,00			4,35	15.700,00	4,35	15.700,00	4,35
interessi passivi e redditi da capitale	74.880,77		74.880,77			76.378,39	72.685,72			-4,83	71.253,72	-6,71	76.391,23	0,02
poste correttive e compensative	39.096,48		39.096,48	26.813,00		12.529,15	43.873,01	*27.499,00*		250,17	44.017,61	251,32	51.692,83	312,58
ammortamenti	794,62		794,62			810,51	833,33			2,82	833,33	2,82	833,33	2,82
altre uscite correnti	8.359,93	-755,44	7.604,49			7.756,58	6.998,24			-9,78	8.451,17	8,95	3.423,47	-55,86
totale categorie interessate dalla regola	*9.340,01*	*-243,74*	*9.096,26*	*119,00*	*0,00*	*9.156,81*	*9.555,33*	*150,00*	*68,00*	4,35	*10.022,49*	9,45	*9.750,65*	*6,49*
totale categorie non interessate	233.944,91	-916,08	233.028,83	28.059,00	750,00	208.304,22	237.417,89	28.315,00	52,00	13,98	243.296,12	16,80	251.538,50	20,76
totale spese correnti	**243.284,91**	**-1.159,82**	**242.125,09**	**28.178,00**	**750,00**	**217.461,03**	**246.973,21**	**28.465,00**	**120,00**	13,57	**253.318,61**	16,49	**261.289,15**	**20,15**
investimenti fissi lordi	*485,80*	*-13,12*	*472,68*			*482,13*	*534,95*			*10,95*	*501,50*	*4,02*	*506,07*	*4,96*
contributi agli investimenti ad amm.ni pubbliche	7.071,84	-8,00	7.058,72			7.199,90	6.785,44			-5,76	6.387,55	-11,28	8.395,88	16,61
contributi agli investimenti ad imprese	*1.221,28*	*-264,38*	*956,90*			*976,03*	*2.935,68*				*1.773,36*	81,69	*2.287,07*	134,32
contributi agli investimenti famiglie ISP	*10,00*		*10,00*			*10,20*				*-100,00*		*-100,00*	*4,98*	*-51,21*
contributi agli investimenti ad estero	*33,99*		*33,99*	*26,00*		*8,15*	*33,99*		*2.000,00*	*317,16*	*34,24*	*320,26*	*53,44*	*555,94*
altri trasferimenti in conto capitale	7.668,06	-344,79	7.323,27			7.469,73	8.935,89	*26,00*		*19,63*	9.352,18	25,20	8.652,98	15,84
acquisizione di attività finanziarie	4.482,30	-60,00	4.422,30			4.510,75	3.821,37			*-15,28*	4.871,37	7,99	6.226,79	38,04
totale categorie interessate dalla regola	*1.751,06*	*-277,50*	*1.473,56*	*26,00*	*0,00*	*1.476,52*	*3.504,62*	*0,00*	*2.000,00*	*137,36*	*2.309,10*	*56,39*	*2.851,55*	*93,13*
totale categorie non interessate	19.222,20	-412,79	18.804,29	0,00	0,00	19.180,38	19.542,70	26,00	0,00	*1,89*	20.611,10	*7,46*	23.275,65	21,35
totale spese in c/capitale	**20.973,26**	**-690,29**	**20.277,86**	**26,00**	**0,00**	**20.656,89**	**23.047,32**	**26,00**	**2.000,00**	*11,57*	**22.920,21**	***10,96***	**26.127,20**	*26,48*
totale categorie interessate dalla regola	*11.091,07*	*-521,24*	*10.569,83*	*145,00*	*0,00*	*10.633,32*	*13.059,94*	*150,00*	*2.068,00*	*22,82*	*12.331,59*	***15,97***	*12.602,20*	*18,52*
totale categorie non interessate	253.167,11	-1.328,87	251.833,12	28.059,00	750,00	227.484,60	256.960,59	28.341,00	52,00	*12,96*	263.907,22	***16,01***	274.814,15	*20,81*
totale spese finali	**264.258,18**	**-1.850,11**	**262.402,95**	**28.204,00**	**750,00**	**238.882,93**	**270.020,53**	**28.491,00**	**2.120,00**	***13,03***	**276.238,82**	***15,64***	**287.416,35**	***20,32***

Tabella 3

dati della cassa

(in milioni di euro)

categorie	bilancio 2004 previsioni iniziali*	dl 168 1.191/04	base 2004	regolazioni debitorie 2004	eccedenze di spesa 2004	limite stanziamento 2005 (base 2004+2%)	ddl 2005	*regolazioni debitorie 2005*	*eccedenze di spesa 2005*	% scost. Stanziamenti DDL 2005/limite stanziamento 2005	LB 2005* stanziamenti iniziali	% scost. Stanziamenti iniziali 2005/limite stanziamento 2005	stanziamenti finali 2005	% scost. Stanziamenti finali 2005/limite stanziamento 2005
	a	b	c=a-b	d	d1	e=(c-d-d1)+ (c-d-d1*2%)	f	g	h	i=f/e	l	m=l/e	n	o=n/e
redditi da lavoro dipendente	15.271,80	-2,32	15.269,48			15.574,87	16.259,20			4,39	16.707,07	7,27	15.443,35	-0,84
consumi intermedi	*3.195,43*	*-91,92*	*3.103,51*	*119,00*		*3.044,20*	*3.276,73*	*150,00*		*7,64*	*3.498,60*	*14,93*	*3.610,37*	*18,60*
IRAP	238,50		238,50			243,27	280,96			15,49	277,97	14,26	305,70	25,66
trasferimenti correnti amministrazioni pubbliche	81.331,14	-159,30	81.171,84	1.246,00	750,00	80.759,36	80.857,05	*816,00*	*52,00*	0,12	86.086,25	6,60	90.089,84	11,55
trasferimenti famiglie e ISP	*2.482,07*		*2.482,07*			*2.531,71*	*2.561,08*			*1,16*	*2.571,08*	*1,55*	*2.613,78*	*3,24*
trasferimenti imprese	*3.306,10*	*-151,61*	*3.154,49*			*3.217,58*	*3.355,43*		*68,00*	*4,28*	*3.585,77*	*11,44*	*3.430,51*	*6,62*
trasferimenti estero	*369,32*		*369,32*			*376,71*	*377,26*			*0,15*	*377,26*	*0,15*	*439,50*	*16,67*
risorse proprie CEE	14.750,00		14.750,00			15.045,00	15.700,00			4,35	15.700,00	4,35	15.700,00	4,35
interessi passivi e redditi da capitale	74.880,77		74.880,77			76.378,39	72.685,72			-4,83	71.253,72	-6,71	76.420,60	0,06
poste correttive e compensative	39.141,48		39.141,48	26.813,00		12.575,05	43.873,01	*27.499,00*		248,89	44.017,61	250,04	51.701,14	311,14
ammortamenti	794,62		794,62			810,51	833,33			2,82	833,33	2,82	833,33	2,82
altre uscite correnti	18.359,93	-755,44	17.604,49			17.956,58	17.153,18			-4,47	18.606,11	3,62	4.990,06	-72,21
totale categorie interessate dalla regola	*9.352,92*	*-243,53*	*9.109,39*	*119,00*	*0,00*	*9.170,19*	*9.570,49*	*150,00*	*68,00*	*4,37*	*10.032,71*	*9,41*	*10.094,16*	*10,08*
totale categorie non interessate	244.768,24	-917,06	243.851,18	28.059,00	750,00	219.343,03	247.642,43	28.315,00	52,00	12,90	253.482,06	15,56	255.484,02	16,48
totale uscite correnti	**254.121,16**	**-1.160,59**	**252.960,57**	**28.178,00**	**750,00**	**228.513,22**	**257.212,92**	**28.465,00**	**120,00**	**12,56**	**263.514,77**	**15,32**	**265.578,18**	**16,22**
investimenti fissi lordi	*489,20*	*-13,12*	*476,08*			*485,60*	*538,90*			*10,98*	*487,60*	*0,41*	*377,42*	*-22,28*
contributi agli investimenti ad amm.ni pubbliche	7.103,28	-7,50	7.095,78			7.237,70	6.785,44			-6,25	6.387,55	-11,75	9.936,13	37,28
contributi agli investimenti ad imprese	*1.221,28*	*-264,38*	*956,90*			*976,03*	*2.935,68*				*1.773,36*	81,69	*2.294,46*	135,08
contributi agli investimenti famiglie ISP	*10,00*		*10,00*			*10,20*				*-100,00*		*-100,00*	*48,98*	*380,17*
contributi agli investimenti ad estero	*43,99*		*43,99*	*26,00*		*18,35*	*33,99*	*26,00*		*85,25*	*34,24*	*86,62*	*63,91*	*248,34*
altri trasferimenti in conto capitale	7.668,06	-344,79	7.323,27			7.469,73	8.930,89		*2.000,00*		9.347,18	*25,13*	8.542,73	14,36
acquisizione di attività finanziarie	4.482,30	-53,11	4.429,19			4.517,78	3.821,37				4.871,37	*7,83*	7.968,75	76,39
totale categorie interessate dalla regola	*1.764,46*	*-277,50*	*1.486,96*	*26,00*	*0,00*	*1.490,18*	*3.508,57*	*26,00*	*0,00*	*135,45*	*2.295,20*	*54,02*	*2.784,77*	*86,87*
totale categorie non interessate	19.253,64	-405,40	18.848,25	0,00	0,00	*19.225,21*	19.537,70	0,00	2.000,00	*1,63*	20.606,10	*7,18*	26.447,61	*37,57*
totale spese in conto capitale	**21.018,10**	**-682,90**	**20.335,21**	**26,00**	**0,00**	**20.715,39**	**23.046,27**	**26,00**	**2.000,00**	**11,25**	**22.901,30**	**10,55**	**29.232,38**	**41,11**
totale categorie interessate dalla regola	*11.117,38*	*-521,03*	*10.596,35*	*145,00*	*0,00*	*10.660,37*	*13.079,06*	*176,00*	*68,00*	*22,69*	*12.327,91*	*15,64*	*12.878,93*	*20,81*
totale categori non interessate	264.021,89	-1.322,45	262.699,43	28.059,00	750,00	238.568,24	267.180,13	28.315,00	2.052,00	11,99	274.088,16	14,89	281.931,64	18,18
totale spese finali	**275.139,26**	**-1.843,48**	**273.295,78**	**28.204,00**	**750,00**	**249.228,62**	**280.259,20**	**28.491,00**	**2.120,00**	**12,45**	**286.416,07**	**14,92**	**294.810,56**	**18,29**

in corsivo le categorie interessate dalla regola del 2%
risultanti dalla riclassificazione post legge di bilancio

Tabella 4

VARIAZIONI DI BILANCIO DISPOSTE CON DECRETI DEL MINISTRO COMPETENTE AREA TESORO

(in euro)

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
11194	4443/01	-	2.393,27	-	2.393,27	-	-
	4443/02	-	458,06	-	458,06	-	-
	4443/03	-	248,67	-	248,67	-	-
	4436/01	1.533,48	-	1.533,48	-	-	-
	4436/02	458,06	-	458,06	-	-	-
	4436/03	248,67	-	248,67	-	-	-
	4445/01	190,42	-	190,42	-	-	-
	4446/01	669,37	-	669,37	-	-	-
	Totale	**3.100,00**	**3.100,00**	**3.100,00**	**3.100,00**	-	-
12731	9502	-	-	5.500.000.000,00	-	-	-
	9590	-	-	2.000.000.000,00	-	-	-
	9565	-	7.500.000.000,00	-	-	-	-
	Totale	-	**7.500.000.000,00**	**7.500.000.000,00**	-	-	-
20354	1281	-	-	-	173.219,98	-	-
	1037	-	-	15.000,00	-	-	-
	1040	-	-	45.000,00	-	-	-
	1277	-	-	27.776,31	-	-	-
	1423	-	-	30.000,00	-	-	-
	2647	-	-	39.443,67	-	-	-
	3362	-	-	16.000,00	-	-	-
	Totale	-	-	**173.219,98**	**173.219,98**	-	-
9064	1005/01	70.000,00	-	70.000,00	-	-	-
	1005/02	110.000,00	-	110.000,00	-	-	-
	1031/01	50.000,00	-	50.000,00	-	-	-
	1031/02	-	-	4.700,00	-	-	-
	1032/01	35.000,00	-	35.000,00	-	-	-
	1114/80	-	-	1.541,86	-	-	-
	1034	-	265.000,00	-	271.241,86	-	-
	Totale	**265.000,00**	**265.000,00**	**271.241,86**	**271.241,86**	-	-
41349	1412	-	-	-	**20.000,00**	-	-
	1413	-	-	**20.000,00**	-	-	-
11196	7018	-	**1.500.000,00**	-	**1.500.000,00**	-	-
	7016	**1.500.000,00**	-	**1.500.000,00**	-	-	-
11241	4443/01	-	118.249,13	-	118.249,13	-	-
	4443/02	-	35.321,17	-	35.321,17	-	-
	4443/03	-	19.174,70	-	19.174,70	-	-
	4436/01	118.249,13	-	118.249,13	-	-	-
	4436/02	35.321,17	-	35.321,17	-	-	-
	4436/03	19.174,70	-	19.174,70	-	-	-
	Totale	**172.745,00**	**172.745,00**	**172.745,00**	**172.745,00**	-	-
11195	1285	-	4.000.000,00	-	4.000.000,00	-	-

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
	1340	-	4.500.000,00	-	4.500.000,00	-	-
	1305	8.500.000,00	-	8.500.000,00	-	-	-
	Totale	**8.500.000,00**	**8.500.000,00**	**8.500.000,00**	**8.500.000,00**	-	-
52276	1412	-	**20.000,00**	-	-	-	-
	1413	**20.000,00**	-	-	-	-	-
2339	7923	-	-	**193.000,00**	-	-	-
	7928	-	-	-	**193.000,00**	-	-
66210	7026	-	-	-	**2.582.285,00**	-	-
	7271	-	-	**2.582.285,00**	-	-	-
66200	7160	-	-	-	**2.432.235,00**	-	-
	7271	-	-	**2.432.235,00**	-	-	-
66204	7218	-	-	-	**35.678,00**	-	-
	7271	-	-	**35.678,00**	-	-	-
66214	9515	-	**3.633.476,00**	-	**3.633.476,00**	-	-
	9555	**3.633.476,00**	-	**3.633.476,00**	-	-	-
66195	7160	-	-	-	**47.567.765,00**	-	-
	7270	-	-	**47.567.765,00**	-	-	-
11233	4443/01	-	8.702,64	-	8.702,64	-	-
	4443/02	-	2.599,48	-	2.599,48	-	-
	4443/03	-	1.411,16	-	1.411,16	-	-
	4436/01	8.702,64	-	8.702,64	-	-	-
	4436/02	2.599,48	-	2.599,48	-	-	-
	4436/03	1.411,16	-	1.411,16	-	-	-
	Totale	**12.713,28**	**12.713,28**	**12.713,28**	**12.713,28**	-	-
66222	2300	-	**4.829.765,00**	-	**4.829.765,00**	-	-
	2255	**4.829.765,00**	-	**4.829.765,00**	-	-	-
66240	9515	-	**3.366.008,00**	-	**3.366.008,00**	-	-
	9561	**3.366.008,00**	-	**3.366.008,00**	-	-	-
66233	9515	-	**2.036.148,00**	-	**2.036.148,00**	-	-
	9554	**2.036.148,00**	-	**2.036.148,00**	-	-	-
66230	9515	-	**34.685.642,00**	-	**34.685.642,00**	-	-
	9517	**34.685.642,00**	-	**34.685.642,00**	-	-	-
66237	9515	-	**20.000,00**	-	**20.000,00**	-	-
	9558	**20.000,00**	-	**20.000,00**	-	-	-
66226	9515	-	**5.484.750,00**	-	**5.484.750,00**	-	-
	9527	**5.484.750,00**	-	**5.484.750,00**	-	-	-
66241	2305	-	**12.807,00**	-	**12.807,00**	-	-
	2306	**12.807,00**	-	**12.807,00**	-	-	-
2869	7928/01	-	-	-	**167.000,00**	-	-
	7923/01	-	-	**167.000,00**	-	-	-
67119	3369	-	100.000,00	-	129.000,00	-	-
	3352	-	-	29.000,00	-	-	-
	3361	100.000,00	-	100.000,00	-	-	-
	Totale	**100.000,00**	**100.000,00**	**129.000,00**	**129.000,00**	-	-
3027	7927/01	-	-	-	**212.400,00**	-	-

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
	7923/01	-	-	**212.400,00**	-	-	-
11273	4473	-	**4.176,68**	-	**4.176,68**	-	-
	4463	**4.176,68**	-	**4.176,68**	-	-	-
87314	1420/01	-	40.000,00	-	340.000,00	-	-
	1421/01	-	-	250.000,00	-	-	-
	1421/02	-	-	50.000,00	-	-	-
	1428/01	40.000,00	-	40.000,00	-	-	-
	Totale	**40.000,00**	**40.000,00**	**340.000,00**	**340.000,00**	-	-
68745	1420/01	-	1.000.000,00	-	1.000.000,00	-	-
	1415/03	200.000,00	-	200.000,00	-	-	-
	1424/01	800.000,00	-	800.000,00	-	-	-
	Totale	**1.000.000,00**	**1.000.000,00**	**1.000.000,00**	**1.000.000,00**	-	-
67121	1280/01	**80.000,00**	-	**80.000,00**	-	-	-
	1223/01	-	**80.000,00**	-	**80.000,00**	-	-
3416	7924/01	-	-	68.000,00	-	-	-
	7927/01	-	-	-	200.000,00	-	-
	7929/01	-	-	100.000,00	-	-	-
	7930/01	-	-	-	68.000,00	-	-
	7932/01	-	-	-	100.000,00	-	-
	7933/01	-	-	-	100.000,00	-	-
	7938/01	-	-	-	100.000,00	-	-
	7939/01	-	-	-	100.000,00	-	-
	7952/01	-	-	500.000,00	-	-	-
	Totale	-	-	**668.000,00**	**668.000,00**	-	-
83366	2780	-	18.199.605,00	-	18.199.605,00	-	-
	2841	-	99.707,00	-	99.707,00	-	-
	2842	-	595.927,00	-	595.927,00	-	-
	2843	-	210.887,00	-	210.887,00	-	-
	2846	-	211.276,00	-	211.276,00	-	-
	2840	18.485.766,00	-	18.485.766,00	-	-	-
	2844	408.143,00	-	408.143,00	-	-	-
	2845	423.493,00	-	423.493,00	-	-	-
	Totale	**19.317.402,00**	**19.317.402,00**	**19.317.402,00**	**19.317.402,00**	-	-
11295	4433	-	10.000,00	-	10.000,00	-	-
	4434	15.800,00	-	22.100,00	-	-	-
	4442	-	5.800,00	-	6.000,00	-	-
	4473	-	-	-	6.100,00	-	-
	Totale	**15.800,00**	**15.800,00**	**22.100,00**	**22.100,00**	-	-
87315	2609	-	-	-	**20.000,00**	-	-
	2610	-	-	**20.000,00**	-	-	-
81649	1236/02	-	-	-	**280.000,00**	-	**280.000,00**
	1239/03	-	-	**280.000,00**	-	**280.000,00**	-
101566	1590	-	**40.000,00**	-	**40.000,00**	-	-
	1412	**40.000,00**	-	**40.000,00**	-	-	-

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
4329	7939	-	-	-	**55.000,00**	-	-
	7929	-	-	**55.000,00**	-	-	-
11368	4433	-	2.044,00	-	-	-	-
	4470	-	16.228,00	-	-	-	-
	4461	-	-	-	6.940,00	-	-
	4468	18.272,00	-	6.940,00	-	-	-
	Totale	**18.272,00**	**18.272,00**	**6.940,00**	**6.940,00**	-	-
26792	1045/01	-	95.000,00	-	**145.000,00**	-	-
	1005/02	-	-	50.000,00	-	-	-
	1032/01	15.000,00	-	15.000,00	-	-	-
	1044/01	80.000,00	-	80.000,00	-	-	-
	Totale	**95.000,00**	**95.000,00**	**145.000,00**	**145.000,00**	-	-
54131	7923	-	-	-	8.350,00	-	-
	7924	-	-	-	900,00	-	-
	7928	-	-	-	89.000,00	-	-
	7929	-	-	-	100,00	-	-
	7930	-	-	-	286.850,00	-	-
	7932	-	-	-	32.350,00	-	-
	7933	-	-	-	100.000,00	-	-
	7938	-	-	-	50.000,00	-	-
	7939	-	-	-	45.000,00	-	-
	7929	-	-	98.500,00	-	-	-
	7952	-	-	514.050,00	-	-	-
	Totale	-	-	**612.550,00**	**612.550,00**	-	-
38738	3351	450.000,00	-	-	-	-	-
	3354	-	50.000,00	-	-	-	-
	3358	93.000,00	-	-	-	-	-
	3368	60.000,00	-	-	-	-	-
	3369	-	500.000,00	-	-	-	-
	3371	7.000,00	-	-	-	-	-
	3375	-	60.000,00	-	-	-	-
	7702	100.000,00	-	-	-	-	-
	7705	-	100.000,00	-	-	-	-
	Totale	**710.000,00**	**710.000,00**	-	-	-	-
11250	4443/01	-	82.996,69	-	82.996,69	-	-
	4443/02	-	24.791,19	-	24.791,19	-	-
	4443/03	-	13.458,33	-	13.458,33	-	-
	4436/01	82.996,69	-	82.996,69	-	-	-
	4436/02	24.791,19	-	24.791,19	-	-	-
	4436/03	13.458,33	-	13.458,33	-	-	-
	Totale	**121.246,21**	**121.246,21**	**121.246,21**	**121.246,21**	-	-
11373	4443/01	-	57.679,54	-	-	-	-
	4443/02	-	17.228,95	-	-	-	-
	4443/03	-	9.353,03	-	-	-	-

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
	4436/01	57.679,54	-	-	-	-	-
	4436/02	17.228,95	-	-	-	-	-
	4436/03	9.353,03	-	-	-	-	-
	Totale	**84.261,52**	**84.261,52**	-	-	-	-

AREA FINANZE

(in euro)

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
7283	3566	-	150.000.000,00	-	150.000.000,00	-	-
	3890	86.154.936,02	-	86.154.936,02	-	-	-
	3901	13.535.601,41	-	13.535.601,41	-	-	-
	3911	44.800.119,75	-	44.800.119,75	-	-	-
	3920	5.509.342,82	-	5.509.342,82	-	-	-
	TOTALI	**150.000.000,00**	**150.000.000,00**	**150.000.000,00**	**150.000.000,00**	-	-
25634	3537	-	180.000,00	-	180.000,00	-	-
	3534	180.000,00	-	1.800.000,00	-	-	-
	TOTALI	**180.000,00**	**180.000,00**	**1.800.000,00**	**180.000,00**	-	-
35150	3536	-	100.000,00	-	100.000,00	-	-
	3544	100.000,00		100.000,00			
	TOTALI	**100.000,00**	**100.000,00**	**100.000,00**	**100.000,00**	-	-
35159	3515	-	100.000,00	-	100.000,00	-	-
	3543	100.000,00	-	100.000,00	-	-	-
	TOTALI	**100.000,00**	**100.000,00**	**100.000,00**	**100.000,00**	-	-
43160	3536	-	3.600,00	-	22.095,00	-	-
	3518	3.600,00	-	3.600,00	-	-	-
	3514/80	-	-	18.495,00	-	-	-
	TOTALI	**3.600,00**	**3.600,00**	**22.095,00**	**22.095,00**	-	-
48037	3537	-	75.000,00	-	75.000,00	-	-
	3534	75.000,00	-	75.000,00	-	-	-
	TOTALI	**75.000,00**	**75.000,00**	**75.000,00**	**75.000,00**	-	-
50026	7762	-	370.000,00	-	150.000,00	-	-
	7751	370.000,00	-	150.000,00	-	-	-
	TOTALI	**370.000,00**	**370.000,00**	**150.000,00**	**150.000,00**	-	-
50027	3536	-	220.000,00	-	-	-	-
	3542	-	-	-	460.000,00	-	-
	3539	-	-	240.000,00	-	-	-
	3543	220.000,00		220.000,00	-	-	-
	TOTALI	**220.000,00**	**220.000,00**	**460.000,00**	**460.000,00**	-	-
51120	3542	-	-	-	8.324,24	-	-
	3514/80	-	-	8.324,34	-	-	-
	TOTALI	-	-	**8.324,34**	**8.324,24**	-	-
58375	3542	-	-	-	300.000,00	-	-
	3551	-	-	300.000,00	-	-	-
	TOTALI	-	-	**300.000,00**	**300.000,00**	-	-
58491	7762	-	-	-	454.259,00	-	-
	7787	-	-	454.259,00	-	-	-
	TOTALI	-	-	**454.259,00**	**454.259,00**	-	-

d.m.c.	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
		+	-	+	-	+	-
142766	3534	-	20.000,00	-	20.000,00	-	-
	3536	-	80.000,00	-	80.000,00	-	-
	3537	-	400.000,00	-	300.000,00	-	-
	3500/02	200.000,00	-	200.000,00	-	-	-
	3532	10.000,00	-	10.000,00	-	-	-
	3539	150.000,00	-	100.000,00	-	-	-
	3543	140.000,00	-	90.000,00	-	-	-
	TOTALI	**500.000,00**	**500.000,00**	**400.000,00**	**400.000,00**	-	-
368492	4213	-	324.650,00	-	324.650,00	-	-
	4214	15.000,00	-	15.000,00	-	-	-
	4281	309.650,00	-	309.650,00	-	-	-
	4295	-	520.000,00	-	520.000,00	-	-
	4296	120.000,00	-	120.000,00	-	-	-
	4298	400.000,00	-	400.000,00	-	-	-
	4282	-	-	-	2.094.804,00	-	-
	4208	-	-	22.128,00	-	-	-
	4247	-	-	26.033,00	-	-	-
	4258	-	-	6.527,00	-	-	-
	4260	-	-	94.205,00	-	-	-
	4283	-	-	1.055.000,00	-	-	-
	4285	-	-	890.911,00	-	-	-
	7822	-	-	-	1.532.674,00	-	-
	7830	-	-	1.506.000,00	-	-	-
	7835	-	-	17.783,00	-	-	-
	7836	-	-	8.891,00	-	-	-
	TOTALI	**844.650,00**	**844.650,00**	**4.472.128,00**	**4.472.128,00**	-	-
368495	4282	-	-	-	549.702,00	-	-
	4284	-	-	549.702,00	-	-	-
	TOTALI	-	-	**549.702,00**	**549.702,00**	-	-
328010	4282	-	1.300.000,00	-	**1.300.000,00**	-	-
	4281	1.300.000,00	-	1.300.000,00	-	-	-
	TOTALI	**1.300.000,00**	**1.300.000,00**	**1.300.000,00**	**1.300.000,00**	-	-

Tabella 5

ELENCO DEI CAPITOLI FONDO 2005

(in migliaia di euro)

Capitoli	Denominazione	Stanz.iniz. comp.	Stanz. def. comp.
1. Gabinetto			
1055	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze ...	32.991	-
7003	Fondo da ripartire per gli investimenti nel settore della difesa del suolo e tutela ambientale	131.000	-
7005	Fondo da ripartire per gli investimenti nel settore degli incentivi alle imprese	128.823	-
2.Amministrazione generale del personale e dei servizi			
1346	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali	30.600	35.594
3. Tesoro			
2218	Fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connesse alle operazioni di ricorso al ...	-	1.328.658
4. Ragioneria generale dello Stato			
2780	Fondo corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF da utilizzare dallo Stato ...	30.000	11.812
2797	Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle regioni a statuto speciale	12.323.000	-
2813	Fondo occorrente per il finanziamento dei programmi di infrastrutture da eseguire nel quadro degli accordi ...	5.165	5.165
2814	Fondo da ripartire per la realizzazione dei progetti di gemellaggio relativi al programma "phare" dell'unione ...	1.151	212
2825	Fondo da ripartire per l'erogazione di benefici in favore dei militari di leva e di carriera ...	2.582	2.582
2827	Fondo da ripartire per il funzionamento del comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale, per la partecipazione ...	2.324	72
2829	Fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ...	26.562	12.705
2830	Fondo da ripartire per la copertura della responsabilità civile e amministrativa per gli eventi dannosi non ...	1.000	1.000
2831	Fondo per le spese da sostenere da parte delle amministrazioni centrali in relazione agli adempimenti connessi ...	48.562	30.915
2832	Fondo per le spese da sostenere da parte delle amministrazioni centrali in relazione agli interventi in favore ...	11.739	1.393
2834	Fondo costituito dalle maggiori entrate IVA sui servizi offerti dalle aziende ospedaliere...	25.000	25.000
*2999**	*Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente, eliminati negli ...*	1.600.000	16.732
*3000**	*Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine*	2.000.000	896.371
*3001**	*Fondo di riserva per le spese impreviste*	1.500.000	1.224.838
*3003**	*Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente*	652.082	115.252
3004	Fondo di riserva per le spese derivanti ...	1.200.000	-
3020	Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative ...	500.000	16.972
3025	Fondo da ripartire per l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare	100.000	100.000
3026	Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle eccezionali indilazionabili esigenze di servizio	46.775	1.911
3027	Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle amministrazioni statali ...	3.688.510	2.735.192
3028	Fondo da ripartire per oneri del personale già dipendente da istituti finanziari meridionali da assumere nelle...	5.681	5.285
3029	Fondo da ripartire per l'iscrizione agli albi professionali e per le polizze assicurative per la copertura ...	100	100

Capitoli	Denominazione	Stanz.iniz. comp.	Stanz. def. comp.
3032	Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle eventuali assunzioni di personale a tempo ...	395.865	372.209
3035	Fondo per l'inquadramento del personale del ministero ...	1.200	1.200
3036	Fondo da ripartire per il collocamento del personale ...	1.200	1.200
3070	Fondo da ripartire per provvedere alla spesa per i canoni ...	50.000	60.482
*6856**	*Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso*	816.737	134.851
7471	Fondo per la realizzazione di interventi ...	100.000	-
7490	Fondo da ripartire per le occorrenze relative al territorio di Trieste	5.000	-
7496	Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati ...	500.000	186.600
7536	Fondo per la concessione di contributi relativi agli interventi ...	201.500	490.400
7576	Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate	3.443.801	2.009.398
7580	Fondo per i progetti di ricerca	100.000	92.758
7581	Fondo per il sostegno ed il potenziamento ...	20.000	20.000
7585	Fondo per l'accelerazione della liquidazione dei rimborsi...	50.000	44.534
7588	Fondo da ripartire per la realizzazione di interventi di ristrutturazione, manutenzione, messa in sicurezza ...	55.000	-
9001	Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso	663.634	126.011
5. Politiche di sviluppo e coesione			
3415	Fondo per la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione ...	20.658	18.622
6. Politiche fiscali			
3566	Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi ...	150.000	-
3961	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento...	7.026	3.935
7. Guardia di finanza			
4221	Fondo unico per l'efficienza dei servizi istituzionali	41.934	51.549
4261	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi del corpo della Guardia di finanza	10.000	-
9. Avvocatura generale dello Stato			
4443	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento ...	1.299	1.957
12. Servizio per la gestione spese residuali			
5107	Fondo da ripartire per le spese di organizzazione e di funzionamento nonché per le spese riservate ...	530.000	-
5211	Fondo nazionale per la tutela delle minoranze linguistiche	5.061	4.969

* Fondo previsto dalla legge n. 468 del 1978

Ministero delle attività produttive

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Valutazione degli andamenti finanziari; 2.2. Audit finanziario-contabile.*
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: *3.1. Armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori; 3.2. Incentivi alle imprese; 3.3. Sviluppo produttivo e competitività; 3.4. Commercio, assicurazioni e servizi; 3.5. Turismo; 3.6. Enti cooperativi; 3.7. Energia e risorse minerarie; 3.8. Promozione scambi; 3.9. Politica commerciale; 3.10. Politiche di internazionalizzazione.*
4. Strumenti: organizzazione e personale: *4.1. Assetto organizzativo:* 4.1.1. *"Outsourcing"* di attività e servizi; 4.1.2. L'Ufficio di diretta collaborazione all'opera del Ministro; *4.2. Dirigenza.*
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie: *5.1. Attività contrattuale; 5.2. Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Le funzioni intestate al Ministero delle attività produttive (MAP) dal d.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal d.lgs. n. 34 del 2004, vedono, nell'attuale contesto economico, perfino accresciuta la loro già peculiare rilevanza. Non c'è invero bisogno di molte parole per dimostrare la centralità, potrebbe dirsi drammatica, per il nostro Paese, di materie quali il supporto al sistema produttivo, la tutela del mercato, la internazionalizzazione delle imprese, lo sviluppo energetico.

Deve peraltro, constatarsi, in sostanza, la permanenza dei problemi di carattere generale già messi in evidenza in precedenti relazioni della Corte, ed attinenti alla difficoltà di amalgamare tra loro funzioni tanto diverse, che facevano in precedenza capo a varie, distinte Amministrazioni. Tanto più, in quanto alcune delle funzioni stesse continuano ad essere di interesse anche di altre Amministrazioni centrali (valga l'esempio del MiPAF per la filiera dell'agroindustria o del Ministero degli affari esteri per il commercio estero).

L'assetto del Ministero è stato da ultimo fortemente inciso dal d.l. 18 maggio 2006 n. 181, in corso di conversione che tuttavia la Corte esaminerà in occasione della prossima Relazione.

Discorso a parte merita la difficoltà derivante dalla riforma in senso "federalista" del titolo V della Costituzione, in forza della quale sono ora a vario titolo attribuite alle regioni competenze in talune delle materie di pertinenza del MAP. Al riguardo, può in generale

osservarsi che l'Amministrazione appare disimpegnare – pur dopo indubbie difficoltà iniziali – in modo soddisfacente i compiti di coordinamento ed impulso dell'attività delle Regioni assegnatile dal nuovo assetto normativo, anche grazie agli interventi chiarificatori della Corte costituzionale (come nel settore del turismo), mentre maggiori difficoltà si appalesano nei casi in cui il Ministero ha conservato un ruolo diretto nei procedimenti decisionali, tanto più se vengono attraverso questi toccati rilevanti interessi delle collettività locali. Questo continua ad essere il caso del settore energetico, già evidenziato anche nei precedenti esercizi, come meglio risulta dalla esposizione in dettaglio dell'attività gestionale.

Durante l'esercizio 2005 devono registrarsi importanti mutamenti normativi, riguardanti in particolare i settori degli incentivi alle imprese e della tutela del mercato, senza che tuttavia l'assetto organizzativo del Ministero sia stato interessato da apprezzabili cambiamenti. Ciò – come esposto più diffusamente nel trattare specificamente tale aspetto – ha causato il perpetuarsi dei problemi legati alla divaricazione dell'organizzazione "formale" del MAP (per Dipartimenti) e di quella " reale" (per Direzioni generali), da cui deriva la non-coincidenza tra C.d.R. effettivi e UPB.

Le suddette modifiche normative, per quanto concerne gli incentivi alle imprese, possono solo genericamente considerarsi attuazione della linea di riforma della materia alla base della delega al Governo in questo settore, contenuta nella legge n. 229 del 2003, secondo la quale avrebbe dovuto essere approntato un "Codice degli incentivi", coordinando altresì l'azione degli enti territoriali. Infatti, il decreto attuativo della suddetta delega, in corso di elaborazione nel corso del 2004, è stato di fatto accantonato.

Per contro, la legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2004) e la legge n. 80 del 2005 hanno introdotto importanti novità in ordine agli incentivi alle imprese previsti dalle (numerose) leggi di settore, il cui comune denominatore è rappresentato dalla tendenziale conversione degli stessi da contributi a fondo perduto a finanziamenti agevolati, restando i primi limitati ad una quota percentuale dell'ammontare totale dell'incentivo, di entità variabile secondo il tipo di questo.

L'Amministrazione è stata impegnata, nel corso dell'esercizio, nella predisposizione dei provvedimenti attuativi della riforma, attraverso i quali sono state appunto precisate, per i diversi incentivi, le rispettive percentuali di finanziamento e contributo.

La succitata legge n. 311 del 2004 ha altresì istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, nell'intento di alleggerire l'impatto degli incentivi stessi sul bilancio dello Stato, il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, inizialmente dotato di 6.000 milioni. I criteri di ripartizione di tali risorse tra le diverse misure sono stati poi precisati dal CIPE, secondo le previsioni di legge.

In disparte la discontinuità introdotta dalle norme ricordate rispetto alla linea in precedenza tracciata dalla legge n. 229 del 2003, ineccepibili appaiono i principi ispiratori delle stesse. Tuttavia, la loro entrata in vigore ha nella pratica fatto sì che anche nel 2005 si verificassero seri ostacoli alla normale attività di implementazione degli incentivi alle imprese. Già nell'esercizio 2004 – come rappresentato dalla relativa Relazione – tale attività era stata di fatto bloccata, a causa, oltre che della necessità di predisporre i provvedimenti attuativi della legge n. 229 del 2003, della riconduzione in bilancio delle gestioni relative alla maggior parte degli incentivi in parola, ai sensi della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria 2003).

Nel 2005, abbandonata l'attuazione della legge n. 229 del 2003, è stata tuttavia intrapresa – come si è visto – quella delle (nuove) disposizioni introdotte dalle ricordate leggi n. 311 del 2004 e n. 80 del 2005, attinenti tanto alla diversa composizione degli incentivi, quanto alla procedura di attivazione del neo-istituito Fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Di conseguenza, l'erogazione di fondi effettuata nel corso dell'esercizio è stata destinata ad iniziative già selezionate ed approvate antecedentemente al 2004. Per il resto, sono state

predisposte, secondo le nuove regole, le procedure di selezione da applicare ai nuovi progetti da finanziare.

Come accennato, il 2005 ha visto altresì il sopravvenire di rilevanti mutamenti normativi riconducibili lato *sensu* alla funzione di tutela del mercato, ovvero l'istituzione della figura dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, organo preposto alla vigilanza, coordinamento e contrasto in materia di salvaguardia dei prodotti italiani, ed in particolare del *made* in Italy (in effetti, l'azione dell'Alto Commissario viene ad inserirsi in particolare nel contesto delle norme specificamente dettate per il sostegno al *made* in Italy dalla Legge Finanziaria 2004).

Pur essendo per sua natura un Organo del tutto autonomo – e pertanto necessariamente esterno alla struttura del MAP – l'Alto Commissario è comunque destinato ad operare, sul piano generale, in stretto contatto con il Ministero, in dipendenza del fatto che quest'ultimo è direttamente competente in settori di interesse del Commissario stesso; di più, le norme istitutive, come quelle di carattere organizzativo di recente intervenute (decreto interministeriale del 2 giugno 2005) stabiliscono che l'Alto Commissario si avvalga delle strutture del Ministero per le sue specifiche attività.

E' evidentemente troppo presto per dare un giudizio sul funzionamento di questo nuovo strumento. Può tuttavia fin d'ora auspicarsi che venga utilizzato al meglio, riconoscendogli un ruolo di coordinamento in ordine alla tutela dei nostri prodotti di eccellenza, con sicure ricadute positive anche per l'efficacia dell'azione del MAP.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari.

Tavola 1

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Autorizzazioni definitive di cassa	di cui in c/capitale	Massa spendibile	Impegni	di cui impegni effettivi	Pagato totale	Residui totali	Residui di stanziamento finali	Economie totali
2003	4.998,8	5.948,1	5.184,8	4.630,9	14.285,2	4.942,6	4.714,5	4.882,1	9.274,5	282,9	128,6
2004	6.774,8	7.057,7	5.894,3	5.331,7	15.993,1	6.736,4	4.926,6	3.271,9	12.547,8	1.916,3	173,4
2005	4.250,1	6.166,4	4.677,8	4.115,6	16.849,3	4.247,5	3.689,4	3.503,5	12.633,9	559,2	711,9
variazione 2004/05	-37,3	-12,6	-20,6	-22,8	5,3	-36,9	-25,1	7,1	0,7	-70,8	310,5

Per l'esercizio 2005, gli stanziamenti definitivi sono stati 4.250,1 milioni (6.774,8 nel 2004), con una diminuzione del 37 per cento;

la massa impegnabile è risultata pari a 6.166,4 milioni, inferiore del 12,6 per cento rispetto al 2004 (7.057,7 milioni);

nei residui totali la variazione è stata minima (0,7); l'importo è passato da 12.547,8 del 2004 a 12,633,9 milioni del 2005;

i residui di stanziamento sono scesi da 1.916,3 del 2004 a 559, 2 milioni del 2005 con un notevole decremento (71 per cento);

le economie totali sono state di 711,8 milioni, di molto aumentate, rispetto al 2004 (oltre il 300 per cento);

la massa spendibile, corrispondente a 15.993,1 milioni nel 2004 ha avuto un incremento del 5,4 per cento (16.849,3 milioni nel 2005) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 4.677,8 milioni contro i 5.894,3 milioni del 2004 (con una diminuzione del 21 per cento);

i pagamenti totali, che raggiungono 3.503,5 milioni, hanno subito un aumento del 7 per cento rispetto a quelli del 2004 pari a 3.271,9, tanto da determinare un aumento della percentuale sugli stanziamenti di competenza (82,4 per cento contro il 48,3 dello scorso anno).

Nella Relazione per il precedente esercizio, venivano svolte nel contesto di questo argomento alcune considerazioni esplicative, considerate imprescindibili per l'esatta comprensione dei dati esposti. Si attirava in particolare l'attenzione sul fatto che (in attuazione della legge n. 289 del 2002, la quale disponeva la riconduzione al bilancio dello Stato di tutte le gestioni non aventi natura di fondi rotativi) erano stati nel corso del 2004 appunto individuate per il MAP le gestioni fornite di dette caratteristiche, e conseguentemente versati su un capitolo dello stato di previsione dell'entrata del Ministero gli importi delle restanti gestioni fuori bilancio allo stesso pertinenti, per un ammontare complessivo di 2.146 milioni.

Questa era stata la principale causa di una serie di effetti sull'andamento dei flussi finanziari del MAP – a partire dall'inusitato aumento del 35,5 per cento degli stanziamenti di competenza rispetto al 2003, nonostante gli effetti di limitazione della spesa riconducibili al d.l. n. 168 del 2004 – a suo tempo puntualmente analizzati.

Le conseguenze di detta situazione, peraltro, hanno continuato a manifestarsi nell'esercizio 2005; anche in questo caso, pertanto, i relativi commenti appaiono indispensabili ad evitare una lettura distorta dei flussi finanziari riportati nella superiore Tavola 1.

Invero, il dato relativo agli stanziamenti definitivi nel 2005, al confronto con quello del 2004 (rispettivamente, 4.250 milioni e 6.774 milioni) non potrebbe essere spiegato senza por mente al cennato rilevantissimo incremento degli stessi nel precedente esercizio, dovuto alle circostanze contingenti ricordate. Infatti, "depurando" da quest'ultimo l'ammontare degli stanziamenti dell'anno precedente, la diminuzione del 37 per cento intervenuta nel 2005 appare sostanzialmente giustificata dalla compressione della spesa operata dalla Legge Finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004), oltre che dagli effetti del d.l. n. 211 del 2005 (e, dopo la mancata conversione di questo, del d.l. n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248 del 2005).

L'andamento finanziario del tutto peculiare dell'esercizio 2004 (di cui, oltre che nella passata Relazione, è detto altresì nei seguenti paragrafi attinenti alla gestione del MAP), è stato caratterizzato, accanto all'anomalo aumento degli stanziamenti, dal sostanziale blocco della spesa nel settore degli incentivi alle imprese, d'ordinario principale generatore della stessa, dovuto all'avvicendarsi della normativa relativa. Ciò ha determinato nel 2005 i seguenti risultati:

la massa impegnabile (pari a 6.166 milioni) è risultata inferiore del 12,6 per cento rispetto al 2004 (quando ammontava a 7.057 milioni), mentre la riduzione degli stanziamenti è stata del 37 per cento; sul dato influisce l'importo dei residui di stanziamento accumulatisi nel 2004 per le ripetute ragioni (1.916 milioni).

L'incremento del 35 per cento dei residui totali verificatosi nel 2004 (da 9.274 milioni a 12.547 milioni) spiega l'aumento del 5,3 per cento della massa spendibile nel 2005 (da 15.993 milioni a 16.849 milioni), pur in presenza di una drastica riduzione degli stanziamenti.

Il ricordato blocco dei pagamenti intervenuto nel 2004 nel settore degli incentivi alle imprese, e per contro la, sia pure limitata, ripresa degli stessi nel 2005 (nonché, in minor misura, la spesa conseguente alle attività prescritte per il MAP nel settore energetico dalla legge n. 239 del 2004, rinviate al 2005 a causa del ritardo nello stanziamento dei relativi fondi nel precedente esercizio), hanno fatto sì che i pagamenti stessi abbiano registrato un aumento del 7 per cento rispetto al 2004 (3.500 milioni contro 3.271 milioni), pur rimanendo ampiamente al di sotto degli stanziamenti.

Il dato appare confermare quanto già osservato dalla Corte circa l'incidenza per l'Amministrazione statale della "regola del 2 per cento" (incremento massimo consentito per le spese aventi effetto sul conto economico consolidato della P.A.), stabilita dalla legge n. 311del 2004 (Legge Finanziaria 2005), in particolare sulle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi.

L'imponente accumulo di residui di stanziamento nel 2004 ne ha propiziato la massiccia utilizzazione per l'erogazione della spesa nell'esercizio successivo, di guisa che gli stessi sono passati in corso d'anno da 1.916 milioni a 559 milioni, con un decremento del 71 per cento.

I residui totali sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al 2004 (12.633 milioni contro 12.547), essendo stato compensato il calo dei residui di stanziamento dalla ripresa dell'attività di impegno di fondi nel settore degli incentivi alle imprese, praticamente interrotta durante il precedente esercizio.

Quanto sopra trova conferma nei dati contenuti nella Tavola 2, che mostra l'evoluzione degli stanziamenti di bilancio del MAP disaggregati in relazione ai C.d.R. come esposti in bilancio (Dipartimenti):

Tavola 2

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per C.d.R.

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	2004	2005					2006
	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT	Variazioni con DMC	Variazioni con legge di assestamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	14.634	12.413	3.071	503	490	16.476	11.675
Mercato	85.818	23.928	24.458	-883	1.993	49.497	23.027
Imprese	6.196.563	2.733.958	924.674	260	31.974	3.690.866	1.895.861
Reti energetiche	231.722	223.433	7.311	38	3	230.785	257.522
Internazionalizzazione	246.040	235.219	30.579	82	-3.400	262.481	189.563
Totale	6.774.777	3.228.951	900.093	0	31.060	4.250.105	2.377.648

Come si vede, il decremento degli stanziamenti di competenza rispetto al 2004 riguarda il settore degli incentivi alle imprese (che comunque rappresenta, con oltre l'80 per cento del totale, una percentuale anche maggiore di quella dei passati esercizi), mentre sostanzialmente invariati permangono gli stanziamenti destinati ad energia ed internazionalizzazione, e leggermente aumentati quelli per gli Uffici di diretta collaborazione. I dati relativi ad internazionalizzazione ed al mercato appaiono per contro influenzati da fattori contingenti, che spiegano lo scostamento da quelli del 2004; l'aumento di 16 milioni nel primo caso, dallo speciale stanziamento di fondi per la tutela del *made* in Italy previsto con la Legge Finanziaria 2005, e la consistente diminuzione (da 85,8 milioni a 49,4 milioni) nel secondo, dal ritardo del MEF nell'effettuare la riallocazione del "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori", utilizzato per l'attività dell'ufficio del MAP preposto a tale funzione (Direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori).

2.2. Audit finanziario-contabile.

I dati attinenti alla competenza fanno registrare le eccedenze di spesa indicate - per UPB - dalla seguente tavola 3, che reca gli importi non compensati da somme assegnate alle economie, in ordine ai quali l'Amministrazione ha chiesto sanatoria legislativa:

Tavola 3

Eccedenze 2005

U.P.B.	Capitolo	Oggetto	Eccedenza c/comp.
1	1001	Stipendi Ministro e Sottoseg	72.496,69
"	1003	Retrib. addetti al Gabinetto	40.216,80
"	1041	Oneri sociali sulla retrib	109.857,90
"	1042	IRAP su retribuzioni	118.750,64
Totale			**341.322,03**
Eccedenza compensata con somme assegnate alle econ.			
2	1205	Stipendi	855.186,72
"	1218	IRAP su retribuzioni	133.240,23
Totale			**988.426,95**
Eccedenza da sanare con provvedimento legislativo			di euro **414.393,28**
3	2103	Stipendi pers.staz.sperim	95.597,03
"	2104	Stipendi	2.530.65,00
"	2113	Irap su retribuzioni	308.104,38
"	2114	Oneri sociali su retribuzioni	1.155.808,99
Totale			**4.090.160,40**
Eccedenza da sanare con provvedimento legislativo			di euro **854.851,28**
4	3504	Stipendi	390.188,55
"	3512	Irap su retribuzioni	106.571,11
"	3560	Fitto locali e oneri accessori	80.162,43
Totale			**576.922,09**
Eccedenza da sanare con provvedimento legislativo			di euro **26.693,59**
5	5007	Stipendi	384.009,57
"	5010	Oneri sociali su retribuzioni	74.885,36
"	5011	Irap su retribuzioni	13.965,82
Totale			**472.860,75**
Eccedenza da sanare con provvedimento legislativo			di euro **252.659,88**

Le eccedenze si riferiscono (ad eccezione del capitolo 3560 relativo a fitto locali ed oneri accessori) a voci di spesa comunque attinenti alla retribuzione del personale.

Anche per il presente esercizio, nell'intento di rendere l'attività propedeutica alla parifica del Rendiconto generale dello Stato più aderente all'attuale assetto normativo, sono stati effettuati controlli a campione relativi all'affidabilità dei conti.

Il campione considerato per il MAP consta di dieci procedimenti di spesa, con esame dei relativi atti di impegno ed ordini di pagamento, oltre che della documentazione giustificativa degli stessi.

Il controllo ha portato, "trasversalmente", su due tipologie di attività dell'Amministrazione ritenute maggiormente significative ai fini del riscontro della regolarità della gestione, quali quelle dei contratti e della concessione di contributi e finanziamenti.

Nei suddetti ambiti, si è ritenuto di limitare il campo di indagine, per i contratti, alle fattispecie (compatibilmente con l'esigenza, di cui subito si dirà, di considerare tendenzialmente tutti i C.d.R. del Ministero) che presentassero titoli estinti di importo superiore a 100.000 euro, in caso di contratti per acquisizione di beni e servizi, e a 300.000 euro, in caso di contratti per l'esecuzione di lavori.

Per i contributi e finanziamenti, alle fattispecie che presentassero titoli estinti di importo superiore a 100.000 euro.

Secondo tali criteri, si è proceduto all'individuazione di 10 capitoli – la cui gestione interessasse possibilmente, secondo quanto esposto, tutti i C.d.R. del MAP – il cui oggetto avesse appunto attinenza alle suddette tipologie di attività.

Infine, tra i titoli di spesa gravanti sui capitoli stessi, ne sono stati individuati 10, i quali avessero gli importi richiesti e si riferissero a procedimenti relativi alle tipologie di attività più sopra indicate.

I capitoli e mandati finalmente individuati, ed i relativi C.d.R., sono i seguenti (con l'avvertenza che taluni dei capitoli formalmente attribuiti al C.d.R. "Mercato", e specificamente alla Direzione generale servizi interni, fanno parte dei capitoli c.d. "a gestione unificata "gestiti appunto dalla suddetta Direzione e per tanto le spese ad essi riferite sono in realtà attribuibili ad altre strutture del Ministero):

cap. 1119, mandato n. 69 (C.d.R. Mercato)
cap. 2200, mandato n. 10 (C.d.R. Mercato)
cap. 2301, mandato n. 24 (C.d.R. Imprese)
cap. 3566, mandato n. 2 (C.d.R. Reti energetiche)
cap. 7031, mandato n. 8 (C.d.R. Mercato)
cap. 7420, mandato n. 1444 (C.d.R. Imprese)
cap. 7420, mandato n. 96 (C.d.R. Imprese)
cap. 7420, mandato n. 990 (C.d.R. Imprese)
cap. 7475, mandato n. 22 (C.d.R. Imprese)
cap. 8310, mandato n. 11 (C.d.R. Internazionalizzazione).

Capitolo 1119 (capitolo "a gestione unificata", avente ad oggetto le spese di manutenzione locali afferenti a vari uffici del Ministero); sono stati individuati un impegno, ed il correlativo pagamento, dell'importo di 104.365 euro, riferentisi alla corresponsione del canone in ordine al servizio di "global service" (comprendente varie prestazioni inerenti ai locali sede degli uffici), in favore della società fornitrice in forza del contratto pluriennale stipulato dall'Amministrazione nell'ambito di una convenzione CONSIP.

Il pagamento in oggetto si riferisce al periodo contrattuale corrispondente al secondo semestre 2004, e specificamente a spese attinenti all'Ufficio di Gabinetto (si tratta in effetti di uno dei casi di capitoli unitariamente gestiti dalla Direzione generale servizi interni, cui s'è fatto cenno più sopra).

Capitolo 2200; l'impegno e relativo pagamento individuati, per l'importo di euro 101.660, riguardano una parte della maggior somma di 275.726 euro, corrispettivo dovuto – in dipendenza del servizio di pulizia dei locali del Ministero prestato nel primo semestre 2004 – all'impresa prestatrice del servizio, in forza di un atto di affidamento, qualificato dall'Amministrazione come cottimo fiduciario. Anche in questo caso si tratta di un capitolo "a gestione unificata", da parte della Direzione generale SS.II.

Il precedente atto di impegno era stato restituito da parte dell'Ufficio centrale di bilancio del Ministero, per l'indisponibilità di competenza dei capitoli sui quali avrebbero dovuto gravare le quote della spesa in oggetto imputabili alla Direzione generale energia e risorse minerarie ed al Gabinetto. Pertanto, l'impegno era stato reiterato, questa volta con riferimento a capitoli afferenti diversi C.d.R., tra cui appunto, per l'ammontare di euro 101.660, il cap. 2200, relativo al C.d.R. Imprese.

Capitolo 2301; sono stati individuati un impegno, ed il relativo pagamento, per l'importo di 163.577 euro, corrispondente ad un contributo erogato ad una società cooperativa, in forza della legge n. 59 del 1992, che prevede il supporto di iniziative per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Il progetto presentato dalla suddetta cooperativa era stato infatti utilmente collocato nella graduatoria a suo tempo redatta dal MAP.

L'importo inizialmente previsto del contributo – 206.582 euro – era stato successivamente ridotto alla somma suindicata, alla luce delle spese esposte dal beneficiario, dovendo il contributo stesso essere commisurato a quanto effettivamente realizzato.

Capitolo 3566; l'esame ha portato su un pagamento di 378.000 euro, correlativo ad un atto di impegno di euro 1.260.000, in favore della Rete nazionale delle agenzie energetiche locali (RENAEL), in dipendenza delle attività affidate a quest'ultima, afferenti alla campagna di informazione, comunicazione ed educazione a sostegno delle fonti rinnovabili, del risparmio e dell'uso efficiente dell'energia.

La legge n. 239 del 2004 ha, tra l'altro, previsto per il triennio 2004-2006 la realizzazione da parte del MAP, di concerto con il Ministero dell'ambiente, della campagna succitata, oltre che di un piano nazionale di educazione e informazione sul risparmio e sull'uso efficiente dell'energia. E' stata quindi stipulata tra il MAP ed il Ministero dell'ambiente da un lato, e l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) e RENAEL dall'altro, un'apposita convenzione, a termini della quale queste ultime forniscono il proprio supporto tecnico per l'attuazione della campagna stessa, ricevendo ciascuna l'importo massimo di euro 1.260.000.

Tali fondi – per la somma complessiva di euro 2.520.000 – si trovano appunto sul capitolo 3566 del MAP, appositamente istituito in conseguenza dello stanziamento straordinario finanziato con la ricordata legge n. 239 del 2004.

La suddetta convenzione prevede che il pagamento di quanto dovuto ad APAT e RENAEL avvenga semestralmente, sulla base della presentazione delle spese da queste sostenute, debitamente certificate (fermo restando l'obbligo di tenuta di una apposita contabilità e di conservazione dei documenti relativi). E' tuttavia stabilito che all'inizio di ogni semestre venga comunque corrisposto un anticipo pari al 30 per cento dell'importo relativo alle attività previste per il semestre stesso; a tale anticipo corrisponde appunto il pagamento in questione.

Capitolo 7420; è stato esaminato un atto di impegno per l'importo di 930.419.255 euro, cui corrisponde, tra l'altro, un pagamento di 20.000.000 euro (recante il n. 990, Piano di gestione 25). Tale pagamento riguarda il trasferimento alla Cassa Depositi e Prestiti dei fondi necessari per assicurare la continuità della realizzazione di iniziative imprenditoriali ed interventi infrastrutturali, nell'ambito della programmazione negoziata.

Più specificamente, si tratta delle iniziative ed interventi di cui all'elenco allegato al d.m. n. 3172 del 2 dicembre 2004, da attuarsi nell'ambito di Contratti d'area e Patti territoriali (a quest'ultima fattispecie si riferisce appunto il pagamento in oggetto, essendo stato il trasferimento suddetto operato su di un conto infruttifero aperto presso la Tesoreria dello Stato in favore della Cassa Depositi e Prestiti, recante la dizione "Patti Territoriali – legge n. 662 del 1996").

Capitolo 7420; è stato esaminato un atto di impegno per l'importo di 51.192.395 euro, cui corrisponde, tra l'altro, un pagamento di euro 16.551.617 (recante il n. 96, piano di gestione 28). Il pagamento in questione è stato effettuato in favore di un'impresa titolare di una iniziativa di

investimento finanziata dal MAP nell'ambito del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, istituito dalla legge n. 46 del 1982, nell'ambito di un contratto di programma.

La fattispecie in esame integrava una gestione fuori bilancio, e rientrava quindi nelle previsioni della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria 2002), secondo cui tutte le gestioni di tale categoria, per le quali non permanessero le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione, dovevano essere ricondotte al bilancio dello Stato. Venivano così emanati vari dPCM, al fine appunto di individuare le gestioni che dovevano permanere fuori del bilancio (per il MAP, il dPCM 25 novembre 2003).

Nel caso in oggetto, la caratteristica della rotatività era riconosciuta soltanto alle agevolazioni co-finanziate dall'UE e/o dalle regioni, mentre le rimanenti (come, appunto, quella cui si ricollegava il pagamento individuato), che andavano ricondotte in contabilità ordinaria, erano individuate con d.m. in data 11 ottobre 2004, sulla cui base veniva poi assunto l'impegno sopra ricordato Il succitato pagamento rappresenta la terza quota del contributo a suo tempo assentito, corrisposta a fronte del comprovato avanzamento dei lavori finanziati.

Capitolo 7420; sono stati esaminati un atto di impegno per l'importo di 2.548.668 euro, ed un pagamento correlativo – in favore di un'impresa , finalizzato all'agevolazione di un programma di investimenti, in base alla legge. n. 221 del 1990 – di 1.820.588 euro (recante il n. 1444, piano di gestione 25), pari ad una quota del 50 per cento del contributo in oggetto, a suo tempo concesso con d.m. del 28 dicembre 1993.

Con il provvedimento in ultimo ricordato, era stato assentito alla suddetta impresa, come si ripete per la realizzazione di un programma di investimenti, un contributo dell'importo di lire 7.050.300.000 (pari a 3.641.021 euro), ed altresì liquidata, in data 31 agosto 1995, un'anticipazione di lire 2.115 .090.000 (equivalenti a 1.092.352 euro).

In seguito a varie vicissitudini dell'impresa beneficiaria – dovute alle sfavorevoli condizioni di mercato, e che avevano determinato profonde modifiche all'assetto societario della stessa – il Ministero aveva dichiarato, nel settembre 2001, la decadenza dal contributo, a causa del mancato completamento del programma finanziato. La decisione era stata contestata, sotto il profilo della legittimità, dall'impresa beneficiaria, la quale aveva aperto un contenzioso avanti il Giudice amministrativo.

Successivamente, tuttavia, l'Amministrazione, riconsiderata la situazione alla luce delle giustificazioni avanzate dal beneficiario (oltre che delle circostanze dell'intervenuto completamento del programma in oggetto, e della valenza economico-sociale dell'iniziativa), aveva annullato in sede di autotutela il proprio provvedimento di decadenza.

Veniva così nuovamente assentito – e contestualmente impegnato, nei termini suddetti – il contributo de quo, per un importo pari alla differenza fra la somma complessiva a suo tempo concessa e l'anticipazione già versata al beneficiario, nonché pagato, come si è visto, una somma pari al 50 per cento del totale

Capitolo 7475; l'impegno esaminato, dell'importo di 133.263 euro, ed il correlativo pagamento, di pari ammontare, si riferiscono alla corresponsione del corrispettivo di una fornitura di materiale informatico destinato all'Ufficio italiano brevetti e marchi, operante nell'ambito del MAP.

L'impresa destinataria del pagamento risulta essere la vincitrice di una gara " informale " disposta dall'Amministrazione in relazione alla fornitura in oggetto, mediante la richiesta di cinque preventivi (procedura da ritenersi corretta, essendo il valore dei beni in questione inferiore alla soglia rilevante per l'applicazione delle procedure c.d. "comunitarie", ai sensi della normativa nella specie applicabile, il d.lgs. n. 358 del 1992). Il pagamento è stato poi effettuato in esito al positivo risultato del collaudo dei beni stessi.

Capitolo 8310; l'impegno individuato, dell'ammontare di 206.581 euro, ed il pagamento correlativo, in favore di un'impresa, sostanziano la corresponsione a quest'ultima del saldo di un contributo per l'attività svolta in ordine ad un progetto di collegamento ferroviario realizzato

nella Repubblica Slovacca, nel quadro della collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale prevista dalla legge. n. 212 del 1992.

Risulta essere già stato corrisposto nel 2003 un anticipo di pari importo, per cui il pagamento in esame rappresenta il saldo del contributo assentito con d.d. del 30 dicembre 2002, per l'importo complessivo di 413.163 euro. Il pagamento è stato effettuato sulla base delle spese ammesse a contributo secondo il rendiconto presentato, nonché della positiva valutazione del progetto, espressa da un esperto indipendente per conto dell'Amministrazione.

In ordine alle fattispecie descritte, è stata riscontrata la rispondenza dell'attività posta in essere dall'Amministrazione alle norme applicabili, tanto sotto il profilo più strettamente contabile, quanto sotto quello del rispetto delle disposizioni, di carattere sostanziale e procedurale, da seguire di volta in volta, fatta eccezione per l'ordine di pagamento n. 10, relativo al ca. n. 2200, più sopra individuato.

Come si è visto, si tratta nelle specie del pagamento di parte del corrispettivo dovuto dall'Amministrazione all'impresa fornitrice del servizio di pulizia di alcuni dei locali sede del Ministero, relativamente al primo semestre del 2004. Tale impresa era già stata affidataria del servizio in parola nel periodo 1998-2002, in forza di contratto di appalto, stipulato all'esito di apposita gara. Il contratto stesso era venuto a scadenza in data 31 luglio 2002. Successivamente a tale data, l'Amministrazione – secondo notizie dalla stessa fornite – ha continuato ad utilizzare le prestazioni della medesima impresa, sulla base di affidamenti informali, l'ultimo dei quali (esibito all'atto del controllo) copriva il periodo 1 gennaio-30 giugno 2004.

In data 22 aprile 2004, veniva stipulato tra l'Amministrazione e la ripetuta impresa un atto, qualificato come " cottimo fiduciario", con il quale veniva direttamente affidato alla stessa il servizio di pulizia di alcuni locali del Ministero, per il periodo 1 gennaio – 30 giugno 2004, verso il corrispettivo di euro 275.726,04 (di cui, come si ripete, il pagamento in esame rappresenta parte). Su tali presupposti, veniva impegnato e pagato l'importo in questione.

La procedura seguita nella specie dall'Amministrazione non appare corretta, tanto secondo il d.lgs. n. 157 del 1995 – disciplinante l'appalto pubblico di servizi – quanto il d.P.R. n. 384 del 2001 sugli acquisti in economia.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. Armonizzazione del mercato e tutela dei consumatori.

Gli obiettivi per il 2005 erano focalizzati sulla tutela dei consumatori, in particolare attraverso l'informazione.

E' stata infatti notevolmente incrementata l'azione dell'Osservatorio nazionale prezzi e tariffe, organo il cui compito è appunto quello di fornire elementi conoscitivi sull'andamento dei prezzi dei beni e servizi di largo e generale consumo, e che opera anche quale supporto del Comitato tecnico per il monitoraggio dei prezzi di tali beni e servizi (istituito con d.m. nel 2003). All'interno del Comitato – presieduto dal Ministro delle attività produttive – sono rappresentate varie Istituzioni, Categorie produttive ed Associazioni dei consumatori; le finalità sono, ancora una volta, la tutela dei consumatori attraverso una politica di informazione ed orientamento degli stessi circa il livello e l'andamento dei prezzi.

Va tuttavia osservato come l'Osservatorio nazionale – creato con lo stesso provvedimento istitutivo del Comitato – svolga ormai direttamente attività di informazione nel settore dei prezzi (sulla cui impellente necessità nel momento attuale non è necessario spendere molte parole). E' stato infatti creato nel suo ambito un sistema informativo alimentato dall'elaborazione di dati provenienti da varie fonti – tra cui in particolare ISTAT ed EUROSTAT – che consente ora di fornire informazioni sul livello dei prezzi, costantemente aggiornate, non solo a livello nazionale, ma anche regionale e provinciale. Tra le numerose applicazioni, vanno specificamente segnalate le analisi speciali su temi di particolare rilievo contingente (ad esempio, l'andamento di prezzi e consumi dei prodotti avicoli).

Per raggiungere direttamente i consumatori, è stato realizzato un sito internet dell'Osservatorio, attivo dal marzo 2005, che conta ad oggi oltre 38.000 visitatori.

Contatti sono in corso con le Amministrazioni regionali, per la costituzione di Osservatori regionali.

Di rilevante importanza appaiono anche le attività finanziate dalla Direzione generale per mezzo dei fondi provenienti dal pagamento delle sanzioni amministrative comminate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, i quali affluiscono ad un apposito capitolo dello stato di previsione del MAP, per essere destinate – secondo il disposto della legge n. 388 del 2000 – ad iniziative a vantaggio dei consumatori.

Nel precedente esercizio era stata avviata la creazione di un "Fondo di garanzia per il sostegno dell'accesso al credito e al consumo per l'acquisto di beni durevoli", riservato ai nuclei familiari con reddito annuo complessivo non superiore a 15.000 euro. Il Fondo è divenuto operativo nel settembre 2005, tramite la gestione di Mediocredito centrale, con cui è stato stipulato contratto di appalto di pubblico servizio. Alla data del marzo 2006 32 istituti di credito avevano aderito, 22 dei qual già abilitati ad operare. Il Fondo gode attualmente di una disponibilità di 34 milioni, mentre ad oggi risultano concesse garanzie per circa 81.000 euro.

Mediante risorse della stessa provenienza, la Direzione generale ha co-finanziato una serie di progetti in materie di propria competenza, presentati da Associazioni di consumatori ed amministrazioni regionali per un importo complessivo di oltre 27 milioni. E' stato inoltre deciso il finanziamento di programmi a favore dei consumatori realizzati da Regioni e Province autonome per 13 milioni. I programmi, presentati da tutte le Regioni e Province autonome nel corso del 2005, sono stati avviati. Essi riguardano soprattutto l'informazione sui prezzi di beni e servizi di largo consumo (anche attraverso lo scambio di dati con il succitato Osservatorio), e la realizzazione di interventi già contemplati nei rispettivi piani regionali. E' previsto un monitoraggio dei programmi articolato su due livelli, regionale e centrale, in esito al quale l'Amministrazione procederà alla relativa liquidazione.

Vanno anche ricordate le convenzioni stipulate con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane in vista di azioni comuni, nonché, per l'attività "corrente", la vigilanza sulle manifestazioni a premio.

Da ultimo, ma non meno importante, l'attività propedeutica alla elaborazione del testo del "Codice del consumo", che riunisce, coordina e semplifica la preesistente normativa in materia di tutela dei diritti dei consumatori, entrato in vigore con il d.lgs. del 6 settembre 2005, n. 206.

3.2. Incentivi alle imprese.

Questa funzione, su cui si impernia in gran parte l'azione del Ministero, con il suo obiettivo di spinta e stimolo al sistema produttivo – soprattutto attraverso "iniezioni" di liquidità, da sempre tuttavia intese, tanto più alla luce delle più recenti modifiche normative, quale innesco di investimenti e innovazioni – continua evidentemente a rivestire, nel momento attuale, un ruolo se possibile ancora più rilevante.

La materia è stata negli ultimi anni oggetto di una profonda ed estesa riforma, le cui linee direttrici non sono sempre state, per la verità, del tutto coerenti, né fino ad ora gli effetti (peraltro, per ragioni estranee al contenuto delle nuove disposizioni) completamente positivi.

Il processo – di cui già dava in parte conto la Relazione della Corte relativa al precedente esercizio – è iniziato con la legge n. 289 del 2002, la quale relativamente alle agevolazioni in questione ha introdotto il generale principio secondo cui le misure attuate mediante contributi a fondo perduto dovessero consistere, almeno per il 50 per cento, in finanziamenti agevolati. Il passaggio dall'uno all'altro sistema doveva avvenire mediante un provvedimento, di concerto del MEF e di ciascuna Amministrazione titolare delle agevolazioni, di adeguamento delle singole misure.

Dalla nuova disciplina erano tuttavia esclusi gli incentivi erogati nell'ambito della contrattazione programmata, oltre a quelli previsti dalla legge n. 488 del 1992, lo strumento finanziariamente più rilevante riguardante le aree depresse del Paese.

Il suddetto provvedimento di adeguamento relativo al MAP (decreto interministeriale del 2 novembre 2004) è stato pubblicato sulla G.U. nel dicembre dello stesso anno. Ciò ha comportato – come già osservato dalla Corte nella precedente Relazione – il blocco di tutte le misure interessate durante il corso dell'anno 2004.

Sempre alla fine del 2004, un'altra rilevante innovazione è stata apportata dalla legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005), la quale, nell'intento di attenuare l'impatto degli interventi a favore delle imprese sul bilancio dello Stato, ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti il Fondo rotativo per il sostegno delle imprese, la cui dotazione iniziale è stata stabilita in 6.000 milioni, a carico del quale andrà la percentuale degli incentivi corrispondente al finanziamento agevolato.

Da ultimo, è sopravvenuta la legge n. 80 del 2005. Questa ha esteso la conversione percentuale da contributo a finanziamento anche alla contrattazione programmata ed alla legge n. 488 del 1992. Inoltre, la stessa norma ha stabilito, in ordine a dette fattispecie, che l'impresa richiedente l'agevolazione debba – preliminarmente alla procedura di concessione della stessa – ottenere (anche) un finanziamento bancario pari a determinate percentuali del finanziamento agevolato ottenibile, previa valutazione positiva in tale sede del proprio merito di credito.

Si è così completato – a livello legislativo – il quadro della riforma della materia de qua. E' stato quindi di fatto abbandonato l'obiettivo del riordino di tutti gli incentivi alle imprese, nonché di stabilire nella materia i principi da seguire da parte delle Regioni (c.d. codice degli incentivi), delegato al Governo dalla legge n. 229 del 2003: lo schema di d.lgs. all'uopo predisposto dal MAP è decaduto per scadenza dei termini per l'attuazione della delega.

Con una deliberazione assunta nel luglio 2005, il CIPE ha stabilito le modalità di funzionamento del succitato Fondo rotativo, tenendo conto delle richiamate disposizioni della legge n. 311 del 2004 e della legge n. 80 del 2005, ed assegnato risorse, a valere sul Fondo stesso, per complessivi 3.700 milioni, secondo la ripartizione figurante nella seguente tabella:

Ripartizione su base territoriale

		Aree sottoutilizzate:Quota	**67,30**	**Altro: Quota**	**32,70**	**Totali**
50,2%	**Ricerca e sviluppo**	1) d.lgs. n. 297/99 2) legge n. 46/82 (FIT)	550 260	1) d.lgs. n. 297/99 2) legge n. 46/82 (FIT)	550 500	
		Subtotale	**810**	**Subtotale**	**1.050**	**1.860**
		3) legge 488 riformata	500			
		4) legge n. 46/82	400	4) legge n. 46/82 (FIT)	160	
		5) contratti di programma	240			
		6) patti Territoriali e Contratti d'Area	240			
		7) contratti di filiera agroalimentare/distretto/progr. Settore agricolo	300			
		Subtotale	**1.680**	**Subtotale**	**160**	**1.840**
		Totali	**2.490**		**1.210**	**3.700**

Il criterio seguito nel riparto è stato quello di destinare i fondi prevalentemente a misure per le quali le Amministrazioni interessate disponessero da un lato degli stanziamenti di bilancio necessari a consentire la concessione della quota di contributo spettante, dall'altro fossero in via

di predisposizione, da parte delle Amministrazioni stesse, i provvedimenti attuativi delle norme suesaminate.

In effetti, il Ministero è stato impegnato, nel corso del 2005, nell'elaborazione dei decreti attuativi della nuova normativa, relativi alla determinazione in concreto delle diverse percentuali di contributi e finanziamenti, nonché dei criteri di selezione, basati su indicatori, delle domande presentate dalle imprese.

Il provvedimento attuativo della riforma in ordine agli incentivi previsti dalla legge n. 488 del 1992 é stato pubblicato sulla G.U. nel marzo 2006. Per quanto riguarda la programmazione negoziata, sono stati predisposti due decreti, relativi rispettivamente ai contratti di programma e ai patti territoriali e contratti d'area, entrambi trasmessi per il parere al MEF ed al MIPAF. Il decreto attuativo concernente il Fondo rotativo speciale per l'innovazione tecnologica (FIT), di cui alla legge n. 46 del 1992, è stato del pari pubblicato sulla G.U. nel marzo 2006.

L'attività di gestione vera e propria delle varie misure ha continuato tuttavia a risentire anche nel 2005 degli effetti del blocco registrato, come già accennato, nel corso del 2004. Pertanto, la Direzione generale ha proceduto all'implementazione delle procedure già iniziate anteriormente al sopravvenire delle ricordate normative di riforma, ed erogato contributo a fronte di istanze relative agli anni precedenti.

Sono stati completati i bandi per i settori del turismo e del commercio, relativi alle agevolazioni previste dalla legge n. 488 del 1992 (è stato peraltro possibile, in relazione alle risorse disponibili, agevolare solo 516 imprese, a fronte di 4.585 domande presentate). In dipendenza della citata legge, sono stati complessivamente erogati 690 milioni.

Per quanto riguarda il FIT, va registrata la chiusura di un'operazione di cartolarizzazione dei crediti vantati dallo stesso nei confronti delle imprese per la restituzione di finanziamenti concessi, che ha consentito l'acquisizione di 654 milioni. Nel 2005, sono stati emanati sei nuovi bandi, per tre dei quali è prevista l'utilizzazione delle risorse del Fondo presso la Cassa Depositi e Prestiti. Sono stati complessivamente erogati nel corso dell'anno 448 milioni.

In ordine alla programmazione negoziata, sono stati istruiti e sottoposti al CIPE (secondo sia la procedura ante riforma, che le norme transitorie della legge n. 80 del 2005) 24 contratti di programma, per un importo complessivo di 582,8 milioni, nonché stipulati quattro nuovi contratti. In relazione a tutte le misure (contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area) sono stati erogati nel corso dell'esercizio 627 milioni.

Da ultimo, è proseguita l'attività di gestione delle specifiche agevolazioni previste dalla legge n. 388 del 2000 (incentivazione di progetti di promozione ed assistenza tecnica riguardanti tecnologie informatiche e comunicazione, proposti da Università ed Enti di ricerca) e dalla legge n. 215 del 1992 (incentivazione dell'imprenditoria femminile), per ciascuna delle quali è stato emanato nel 2005 un nuovo bando.[1]

3.3. Sviluppo produttivo e competitività.

Il ruolo della Direzione generale continua ad essere cruciale in relazione alle funzioni del Ministero di impulso e recupero dell'efficienza del sistema industriale nazionale, tanto più in presenza di uno scenario internazionale che continua ad essere non favorevole per il nostro Paese, mentre si registra da un lato un rinnovato sforzo finanziario per riattivare gli incentivi alle imprese, dall'altro il varo di nuovi strumenti che ne salvaguardino la competitività – anche attraverso la protezione di tutti quei prodotti d'eccellenza riconducibili al *made* in Italy – quali l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione.

[1] La materia degli incentivi alle imprese è oggetto di due indagini della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, attualmente in corso. Di queste, l'una concerne la gestione, da parte del MAP, delle risorse destinate ai Programmi di potenziamento dell'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano, l'altra il sistema dei finanziamenti e delle attività di sostegno a favore delle imprese posta in essere secondo le previsioni dell'art. 4 commi 61-78 della legge n. 350 del 2003.

In questa ottica, l'obiettivo strategico del trasferimento di tecnologie è stato perseguito attraverso la circolare relativa alle Stazioni sperimentali, centri di ricerca industriale applicata di tradizione secolare, nate per sostenere sviluppo tecnologico ed innovazione in specifici settori, già trasformate con il d.lgs. n. 540 del 1999 in enti pubblici economici, e delle quali si intende accelerare il processo di privatizzazione. Con il nuovo sistema, il finanziamento stanziato per le Stazioni viene in gran parte erogato a quelle presentatrici dei tre progetti giudicati migliori, volti al conseguimento di obiettivi di efficienza.

Anche nel corso del 2005 è proseguita l'attività degli Osservatori, organi collegiali di programmazione e monitoraggio in relazione a politiche industriali di settore creati negli anni '90, che agivano in origine presso il Ministero dell'Industria, tra i quali si annoverano l'Osservatorio siderurgico, l'Osservatorio chimico e l'Osservatorio TAC (tessile, abbigliamento e calzature)[2]. Di particolare rilievo la predisposizione da parte dell'Osservatorio chimico, su mandato della Presidenza del Consiglio, del progetto industriale contenuto nell'Accordo di programma per la qualificazione e la deindustrializzazione del polo petrolchimico di Priolo, firmato nel dicembre 2005.

Tra le attività "correnti", merita ricordare l'azione svolta in ambito comunitario a supporto dei vertici politici per lo sviluppo della c.d. "strategia di Lisbona", oltre alla partecipazione a vari Gruppi e Comitati operanti in settori pertinenti alle competenze della Direzione generale. Sono altresì proseguiti i controlli previsti dalla normativa comunitaria per la "post-chiusura" della programmazione 1994-1999, nonché quelli in ordine ai Programmi in corso cofinanziati dal FESR, sia per quanto riguarda gli adempimenti specificamente incombenti alle Amministrazioni nazionali, sia affiancando la Commissione e la Corte dei conti europea.

Rilevante sul piano comunitario è altresì la notifica alla Commissione delle "regole tecniche" contenute nell'ordinamento nazionale per i settori industriale e commerciale, tanto al fine di certificarne la conformità alla normativa comunitaria, quanto – secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia – l'opponibilità ai terzi.

Da menzionare l'attività di predisposizione di atti normativi di concerto con altre Amministrazioni, in particolare il MiPAF ed il Ministero della salute (con i quali, per la verità, i rapporti non sono sempre stati facili, come ad esempio nel caso della nuova disciplina relativa alla figura dell'informatore scientifico). In questo contesto vanno ricordati – anche perché si inquadrano nel complesso di norme volte alla protezione del *made* in Italy – i decreti interministeriali del 22 luglio 2005 e del 21 settembre 2005, emanati in attuazione della legge n. 350 del 2003, disciplinanti la produzione e le condizioni di vendita di determinati prodotti alimentari.

Nell'ambito della vigilanza sulle procedure di amministrazione straordinaria, sono state concluse numerose procedure di vendita di complessi aziendali, tra cui alcuni rami della Cirio. Di particolare rilievo la definizione della procedura concordataria relativa alle sedici imprese del gruppo Parmalat attualmente oggetto del relativo programma di ristrutturazione.

Il tema della protezione del *made* in Italy (a sua volta riconducibile al più vasto ed attualissimo obiettivo di incrementare la competitività del nostro sistema produttivo) appare altresì alla base dell'istituzione – avvenuta con la legge n. 80 del 2005 – dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, le cui funzioni e struttura sono state precisate dal decreto interministeriale (del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e finanze) del 2 giugno 2005, predisposto dalla Direzione generale.

---

[2] Negli Osservatori sono rappresentati, secondo le rispettive norme istitutive, oltre al MAP, varie altre Amministrazioni, nonché categorie imprenditoriali di settore e organizzazioni sindacali. Accanto agli Osservatori va ricordato il Nucleo di esperti per la politica industriale, istituito nel 2000 e composto di esperti nominati con decreto ministeriale, che opera presso la Direzione generale.

Al suddetto tema può anche essere ricondotta l'attività di riqualificazione dei brevetti nazionali, indicata come obiettivo strategico per il 2005. A tal fine, è in avanzato stato di elaborazione un progetto di convenzione con l'Ufficio europeo dei brevetti di Monaco, così da poter utilizzare la banca dati di quest'ultimo al fine di fornire i brevetti italiani della "anteriorità" necessaria alla loro efficace protezione. Va tuttavia osservato come a tale meritoria attività non corrisponda il livello dei risultati ottenuti dall'Ufficio italiano brevetti e marchi, che agisce nell'ambito della Direzione generale. Deve infatti constatarsi come l'ingente arretrato da smaltire, già rilevato nella Relazione della Corte sull'esercizio 2004, sia nel frattempo ancora aumentato.

3.4. Commercio, assicurazioni e servizi.

Come nel precedente esercizio, l'attività della Direzione generale si è incentrata sulla predisposizione di testi normativi di interesse del settore; si tratta invero di un indirizzo certamente connaturato ai compiti istituzionali, ma in parte reso necessario dalla forte incidenza dei provvedimenti di limitazione della spesa succedutisi negli ultimi anni.

E' stato così perfezionato lo schema di dPCM relativo all'avvio del Registro informatico degli adempimenti amministrativi delle imprese, da istituire presso il MAP (alla cui stesura ha anche preso parte il Centro nazionale per l'informatica nella P.A. – CNIPA).

Definitivamente approvato invece il "Codice delle assicurazioni private" (Riassetto normativo delle disposizioni in materia di assicurazioni private), entrato in vigore con il d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209, con il quale è stata inoltre recepita la direttiva comunitaria n. 2002/92/CE in materia di intermediazione assicurativa.

Di particolare rilevanza, in considerazione del carattere generale degli interessi coinvolti, il d.P.R. recante la disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale (istituto appunto previsto dal suddetto Codice delle assicurazioni). Sullo schema di provvedimento si è già pronunciato il Consiglio di Stato; l'iter relativo è tuttavia attualmente sospeso, in seguito ad alcuni rilievi formulati al riguardo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Anche nel 2005, è stata portata a termine un'indagine sui Centri di assistenza tecnica (CAT), organi di supporto alle imprese in ordine ai servizi ed alla formazione professionale, e redatto un rapporto finale che ne illustra la situazione completa sul territorio nazionale.

Per contro, la suaccennata riduzione degli stanziamenti non ha consentito (del resto, analogamente a quanto già avvenuto nel precedente esercizio) alla Direzione generale di partecipare alla realizzazione di un progetto pilota nel settore del commercio elettronico, con la finalità di promuovere l'integrazione e l'armonizzazione tra flussi negoziali nella filiera logistica, né di sostenere finanziariamente il concorso volto a premiare le migliori iniziative "e-business" ed a favorire la diffusione del commercio elettronico, come era stato invece possibile fare nel 2003.

Notevoli difficoltà si sono altresì registrate – a causa della ripetuta compressione della spesa – per il rinnovo di contratti relativi alla gestione ed alla fornitura di dati informatici di notevole rilevanza per l'attività istituzionale della Direzione generale: quello con la società Infocamere e con l'Istituto Tagliacarne, aventi ad oggetto la gestione del sistema statistico dell'Osservatorio nazionale del commercio, e quello con la stessa Infocamere relativo all'accesso della banca dati di quest'ultima (che contiene le informazioni relative alle imprese in possesso delle Camere di commercio).

Il mantenimento di tali contratti è stato infatti possibile solo attraverso il ricorso a variazioni compensative all'interno delle UPB oltre che al Fondo di riserva per i consumi intermedi.

3.5. Turismo.

Anche nel 2005, l'attività della Direzione generale ha ricalcato lo schema delineato nelle precedenti relazioni della Corte, risultando concentrata sulle funzioni di impulso e coordinamento svolte anche, e soprattutto, nei confronti di Regioni ed autonomie locali, nonché sulla rappresentanza dello Stato nei rapporti internazionali, in particolare nell'ambito della UE.

Si tratta d'altronde – come già in passato si è avuto modo di sottolineare – di funzioni le quali (secondo un'interpretazione della riforma del titolo V della Costituzione avallata anche dal Giudice delle leggi, in particolare con la sentenza n. 197 del 2003) permangono in capo all'Autorità centrale.

In questa ottica, assume quindi peculiare rilevanza la creazione – in forza della legge n. 80 del 2005 – del Comitato nazionale per il turismo, istituito con dPCM dell'8 settembre 2005. Tale organo è presieduto dal Ministro delle attività produttive, ha come vice-presidente il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, ed è composto dai titolari di altri Dicasteri interessati a vario titolo nel settore (affari regionali, innovazione, economia e finanze, ambiente, infrastrutture e beni culturali), oltre al coordinatore degli assessori regionali al turismo ed a rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, delle Camere di commercio e delle principali Associazioni di categoria.

Compiti del Comitato sono il coordinamento dei provvedimenti comunque riguardanti il turismo, degli interventi sulle infrastrutture aventi ricadute sul turismo e delle iniziative di promozione turistica all'estero. L'organo si è insediato nel dicembre 2005 ed opera normalmente tramite un Comitato di segreteria a composizione ristretta (pur se rappresentativa delle diverse componenti).

Il Comitato nazionale per il turismo rappresenta, in effetti, la "evoluzione" a livello istituzionale del preesistente Comitato di coordinamento degli interventi statali aventi riflessi sul turismo e di raccordo con le Regioni e le Autonomie locali, istituito con decreto del Ministro delle attività produttive del 13 settembre 2002, ed al quale lo stesso d.m. aveva affiancato una Consulta. Il Comitato di coordinamento, nel corso della sua attività, aveva affrontato tra l'altro il tema della trasformazione dell'ENIT in Agenzia (successivamente recepito dalla citata legge n. 80 del 2005: il relativo schema di regolamento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Stato-Regioni nel dicembre 2005, e sarà oggetto di parere da parte del Consiglio di Stato).

Sempre nel quadro del coordinamento dell'attività turistica delle regioni, è proseguita l'azione relativa al finanziamento dei progetti interregionali di sviluppo turistico. Per i 35 progetti presentati nel 2005, è stato impegnato l'intero stanziamento (25 milioni) del Fondo di co-finanziamento, mentre si è proceduto all'erogazione dell'anticipo del 20 per cento in ordine ai progetti già presentati nel 2004.

Per quanto attiene alla partecipazione della Direzione generale all'attività dei vari Organi internazionali, va segnalata, in ambito comunitario, la presenza in seno al Comitato consultivo per il turismo ed al Gruppo "competitività e crescita – turismo", rispettivamente presso la Commissione e il Consiglio, oltre a contatti bilaterali stabiliti con l'India e la Tunisia (questi ultimi sfociati in un accordo firmato nel gennaio 2006).

In relazione alla Programmazione 2000–2006 del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo, la Direzione generale ha proseguito nell'espletamento dei compiti di competenza (monitoraggio degli interventi ed attività connesse alla riprogrammazione di metà periodo).

Merita altresì rilevare l'attività di gestione del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico, destinato a finanziare l'assistenza ai concittadini in difficoltà durante tali viaggi turistici, oltre al rimborso di quanto pagato in caso di mancato rispetto degli obblighi contrattuali da parte di venditori ed organizzatori dei viaggi stessi. Nel 2005, il Fondo (fino ad allora alimentato esclusivamente dalle entrate provenienti dal versamento da parte degli

organizzatori di viaggi con la formula "tutto compreso" di una quota dei premi dell'assicurazione per responsabilità civile che gli stessi devono obbligatoriamente sottoscrivere) è stato per la prima volta in parte finanziato a carico del bilancio dello Stato, pur se il relativo importo è destinato ad essere riassorbito dalle entrate suddette.

Non ha ancora, invece, potuto essere avviata l'attività del Fondo di rotazione per il prestito ed il risparmio turistico, pur istituito da tempo. La complessità delle procedure previste per questo strumento hanno infatti indotto ad affidarne la gestione all'Istituto promozione industriale (IPI) in favore del quale sono state impegnate le relative risorse, pari a 3.615.000 euro. In attesa del Decreto Ministeriale che determini criteri e modalità di gestione, l'IPI si trova confrontato ad un problema al momento insuperabile.

Per la concreta raccolta e gestione delle domande di prestito è infatti necessario stipulare una convenzione con un istituto bancario, mentre i fondi attualmente disponibili non appaiono a ciò sufficienti. Sembra quindi indispensabile un ulteriore intervento normativo, in particolare per adeguare le risorse impiegate.

Da ultimo, vanno riproposte anche per l'esercizio 2005 le considerazioni contenute nella precedente relazione della Corte in ordine alla carenza degli stanziamenti per le spese di missione.

Nella relazione per l'anno 2004, si osservava come lo stanziamento iniziale relativo a tale voce (particolarmente importante per il settore del turismo, a sua volta cruciale per l'economia del nostro Paese) fosse stato di poco superiore a 5.000 euro, solo tardivamente congruamente integrato, con l'inevitabile conseguenza della riduzione delle missioni e della mancata partecipazione dell'Amministrazione ad attività rilevanti per il settore, in sede internazionale e comunitaria. A ciò si è aggiunto il sopravvenire di uno dei molti provvedimenti di compressione della spesa pubblica succedutisi negli ultimi anni.

La vicenda descritta è stata esattamente ricalcata nel 2005. Lo stanziamento iniziale di 4.986 euro è stato successivamente integrato fino alla concorrenza di 130.000 euro, su cui peraltro hanno inciso nella misura di circa un quarto le riduzioni di spesa previste dal d.l. 17 ottobre 2005 n. 211.

Di fronte al puntuale ripetersi di tutto ciò, la Corte non può che insistere nel richiamare in merito l'attenzione di Governo e Parlamento.

3.6. Enti cooperativi.

Le funzioni del MAP in materia di cooperazione hanno il duplice connotato della vigilanza e della promozione.

La vigilanza di carattere ordinario è esercitata dalle Associazioni nazionali riconosciute per le cooperative ad esse aderenti, dal Ministero per le restanti. La vigilanza di carattere straordinario è esercitata esclusivamente dall'Amministrazione (salva la competenza esclusiva del MAP in ordine ai provvedimenti lato *sensu* sanzionatori eventualmente derivanti, secondo il Codice civile e la Legge fallimentare, dall'esercizio della vigilanza stessa: gestione commissariale, scioglimento, liquidazione coatta amministrativa).

Al riguardo, deve ancora una volta rilevarsi il persistere, nel 2005, del grave problema organizzativo derivante dal fatto che la vigilanza straordinaria – attuata a livello periferico – viene tuttora esercitata da personale appartenente alle Direzioni provinciali del lavoro (Amministrazione cui apparteneva in origine la competenza in questione), vanificando così l'intento del legislatore di potenziare la funzione, perseguito attraverso l'istituzione di un nuovo Corpo ispettivo e l'attribuzione di maggiori poteri agli Ispettori, secondo le previsioni del d. lgs. 2 agosto 2002 n. 220.

I rapporti tra le due Amministrazioni sono stati fino ad ora regolati da una convenzione stipulata nel novembre 2001, che rispecchiava appunto lo stato di fatto descritto. Il Ministero del lavoro ha tuttavia da ultimo manifestato l'intendimento di porre fine a questa situazione,

così che nel febbraio 2006 è stato definito un protocollo di intesa, secondo cui l'espletamento dell'attività di vigilanza da parte delle Direzioni provinciale del lavoro avrà termine il 30 giugno 2006.

Pertanto, la Direzione generale dovrà ora procedere alla riorganizzazione dei propri servizi, in vista appunto del diretto esercizio dell'attività in questione. Resta tuttavia da superare il gravissimo problema rappresentato dalla mancanza di uffici periferici del MAP. Al riguardo, è intendimento dell'Amministrazione di avvalersi – in applicazione del succitato d.lgs. n. 220 del 2002 – dei revisori, ed in genere delle strutture, delle Associazioni riconosciute di cooperative, con le quali sono appunto in corso incontri per giungere alla stipula di un'apposita convenzione.

Altri contatti sono in atto con la UNIONCAMERE e l'UPI, che raccolgono Enti potenzialmente interessati, e viene altresì valutata la possibilità di utilizzare revisori da questi appunto formati.

Va ancora osservato che una delle maggiori voci di spesa della Direzione generale è costituita dal pagamento del servizio di accesso alla banca dati del Registro delle imprese, attraverso la tecnologia messa a disposizione da INFOCAMERE, società consortile delle Camere di commercio. Si tratta di dati indispensabili all'esercizio della vigilanza, reperibili soltanto nel Registro delle imprese ed accessibili direttamente tramite gli sportelli delle Camere di commercio ovvero, appunto, per mezzo di INFOCAMERE. Il servizio suddetto viene fornito in forza di una convenzione stipulata nel 2000 tra la stessa INFOCAMERE ed il Ministero del lavoro, come si è accennato all'epoca competente in materia.

La possibilità di creare una banca di tali dati interna all'Amministrazione, pur esplorata, è stata scartata a causa dell'alto costo dell'investimento richiesto. Tuttavia, la progressiva informatizzazione dell'attività di vigilanza resa ormai indispensabile dall'imminente passaggio di competenze potrebbe in futuro consentire di rivedere i termini della suddetta convenzione a vantaggio dell'Amministrazione.

L'attività di promozione comprende altresì la diffusione dei principi cooperativi.

Il relativo finanziamento proviene – come stabilito dalla legge n. 59 del 1992 – dal versamento da parte delle società cooperative del 3 per cento degli utili annuali, rispettivamente alla Tesoreria dello Stato o direttamente in conto entrata del MAP, a seconda si tratti di società aderenti alle Associazioni nazionali o meno.

Nella relazione della Corte per l'esercizio 2004 si osservava come l'incertezza del termine di versamento, che era legato all'approvazione del bilancio, rendesse aleatoria la programmazione dell'attività di promozione, anche in relazione ai tempi effettivi di riassegnazione delle entrate affluite alla Tesoreria da parte del MEF.

Per ovviare a tale inconveniente, il MAP ha quindi fissato nel 2004 un nuovo termine per i versamenti. Pur essendo ancora presto per valutare i risultati della modifica (quella del 2005 è stata infatti la prima scadenza successiva), può tuttavia già rilevarsi, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, come la disponibilità di fondi versati alla Tesoreria e rassegnabili nel 2006 risulti nettamente incrementata rispetto all'anno precedente.

Sempre in materia di promozione, si sono svolti anche nel 2005, a cura dell'Amministrazione, vari corsi di formazione destinati a revisori ed ispettori di società cooperative.

3.7. Energia e risorse minerarie.

Gli obiettivi fissati per il 2005 rispecchiano le esigenze primarie del settore, rese nell'attuale contesto di assoluta impellenza, atteso il quadro politico-economico mondiale e la peculiare situazione del nostro Paese. Un aspetto tanto importante quanto delicato rimane poi quello del coordinamento, ed in generale dei rapporti,con le Regioni (nonché, di rimando, con le autonomie locali), in considerazione, da un lato, della riforma del titolo V della Costituzione, dall'altro delle importanti ricadute sul territorio delle scelte di politica energetica.

In primo piano sono quindi la riduzione dei costi dell'energia a tutela dei consumatori ed a sostegno della competitività delle imprese italiane (con evidente collegamento agli obiettivi propri delle altre funzioni "di primo livello" del Ministero), nonché la promozione dell'innovazione tecnologica e la ricerca di una diversa ripartizione dei tipi di combustibili utilizzati, sempre nell'ottica della riduzione dei costi.

Questi obiettivi sono perseguiti in particolare attraverso l'aumento della potenza efficiente a livello nazionale, lo sviluppo di nuove infrastrutture di approvvigionamento energetico, il completamento del processo di liberalizzazione del mercato elettrico, nonché dell'annoso programma di metanizzazione del Mezzogiorno.

Particolarmente delicato – come accennato – l'aspetto concernente i rapporti con le Regioni, come dimostrato dal caso, attualmente aperto, riguardante la installazione di una centrale a carbone, verificatosi nel Lazio. La vicenda della centrale di Torrevaldaliga vede altresì un contenzioso in sede di giurisdizione amministrativa tuttora pendente (iniziato dagli enti locali interessati per territorio da una parte e dall'ENEL dall'altra, nel quale tuttavia sono successivamente intervenuti tanto la Regione Lazio che il MAP).

Un punto di riferimento in questa non facile materia è ora costituito dalla recente sentenza n. 383 del 2005 della Corte costituzionale, la quale – giudicando sulle censure sollevate da una Regione e una Provincia autonoma contro alcune norme in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – ha stabilito il generale principio secondo cui l'azione dell'Amministrazione centrale in questa materia ormai a competenza concorrente non può comunque prescindere da un'intesa con il sistema delle autonomie territoriali, da raggiungersi nella sede della Conferenza unificata Stato-Regioni.

La Direzione generale ha comunque espletato gli specifici compiti di indirizzo e coordinamento nei confronti di Regioni ed Enti locali assegnati all'Amministrazione, tra cui in particolare il monitoraggio dell'accordo Stato-Regioni sulle procedure per l'intesa in materia di prospezione , ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma.

Da registrare l'attività di implementazione dell'Accordo di cooperazione tra l'Italia e la Federazione russa (in forza del quale il nostro Paese assiste la Russia nello smantellamento dei sommergibili nucleari dismessi, e nella gestione sicura dei relativi rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito), ratificato con la legge n. 160 del 2005. La stessa legge ha all'uopo disposto stanziamenti per 8 milioni nel 2005, e complessivi 44 milioni dal 2006 al 2013.

Sempre la citata legge n. 160 del 2005 individuava il MAP quale organo competente all'applicazione dell'accordo, disponendo altresì che questo incaricasse la Sogin S.p.A. (società controllata dal MEF) di provvedere al coordinamento generale ed allo svolgimento dell'attività amministrativa ed operativa. E' stata così stipulata un'apposita Convenzione tra il Ministero e la Sogin, in forza della quale l'Amministrazione conserva comunque funzioni di monitoraggio e vigilanza.

In tema di personale, sono stati emanati i bandi per concorsi finalizzati all'assunzione di personale ad elevata specializzazione in materia energetica, previsti dalla legge n. 239 del 2004. E' stato completato il trasferimento di funzioni, uffici e risorse dall'amministrazione statale al complesso regioni-enti locali previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998, con particolare riferimento agli Uffici metrici provinciali, agli Uffici provinciali del commercio e artigianato, ai Distretti minerari (con notevoli effetti sull'allora esistente Ministero dell'industria, poi riflessi sul MAP, prodotto dell'accorpamento di quel Ministero con altre entità amministrative).

Tale trasferimento, attuato con modalità e tempi diversi, era ormai del tutto compiuto, con l'eccezione della Sardegna. Il dPCM del 9 giugno 2005 ha quindi disposto il passaggio delle risorse umane e finanziarie del Distretto minerario di Iglesias, per l'esercizio delle funzioni in materia di miniere e risorse geotermiche, alla regione autonoma della Sardegna, con decorrenza 1 settembre 2005.

Da ultimo, con riferimento alla gestione finanziaria, va rilevato come l'attività di impegno in conto capitale abbia inciso soprattutto sui residui di stanziamento dell'esercizio 2004, che non era stato possibile spendere a causa delle tardività della formazione.

Quanto alla spesa corrente, deve registrarsi una riduzione degli stanziamenti, ad opera del d.l. 17 ottobre 2005, n. 211, del 34 per cento di media. Tale riduzione ha inciso anche su capitoli relativi ad attività generatrici di entrate per l'erario, quali gli accertamenti delle aliquote dovute allo Stato per le produzioni delle coltivazioni di idrocarburi, finendo quindi per sortire nella specie un risultato esattamente opposto a quello perseguito.

3.8. Promozione scambi.

Gli obiettivi della Direzione generale (in collegamento con gli Uffici preposti alle altre funzioni attinenti all'azione dell'Amministrazione sul versante internazionale) erano per il 2005 legati al coordinamento dei soggetti attivi nella promozione all'estero del nostro sistema produttivo, con particolare riguardo alla gestione degli incentivi per il *made* in Italy.

A questo proposito, deve osservarsi come la gestione dei fondi stanziati precipuamente a tale ultimo scopo dalla legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004), la quale ha preminentemente caratterizzato l'attività della Direzione negli ultimi esercizi, si sia, per così dire, naturalmente inserita nella preesistente disciplina della vigilanza attuata dal MAP sull'Istituto per il commercio estero, nella sua veste di ente strumentale del Ministero. La detta procedura, infatti, prevede l'indicazione annuale da parte del Ministro delle Attività produttive delle linee guida dell'attività promozionale dell'ICE, poi recepite nel Programma promozionale annuale di questo, a sua volta sottoposto all'approvazione ministeriale.

La gestione degli stanziamenti straordinari per la promozione del *made* in Italy disposti dalla citata legge n. 350 del 2003 (20 milioni per il 2004, 30 milioni per il 2005 e 20 milioni a decorrere dal 2006) è quindi venuta ad inserirsi nella programmazione dell'attività promozionale dell'ICE, e nella relativa attuazione, in massima parte demandata appunto all'Istituto.

In tale contesto, sono stati elaborati i Programmi di promozione straordinaria del *made* in Italy in Cina per il 2004 (che comprende anche iniziative già decise ed avviate in precedenza) ed in Russia per il 2005, in relazione ai quali sono stati impegnati, rispettivamente, 9.620.000 e 15.000.000 di euro, entrambi in avanzata fase di realizzazione ed in relazione ai quali è stata stipulata apposita convenzione con l'ICE.

Una convenzione è stata altresì conclusa con la Scuola superiore dell'economia e finanze, cui la ripetuta legge n. 350 del 2003 ha affidato il compito di condurre una specifica attività formativa, anch'essa funzionale alla promozione del *made* in Italy.

Sono stati altresì impegnati – sempre nell'ambito dei suddetti stanziamenti – i fondi relativi a specifiche misure di sostegno del *made* in Italy previste dalla ripetuta legge n. 350 del 2003 (il Fondo di assistenza legale alle imprese e l'istituzione, presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici dell'ICE all'estero, di appositi uffici incaricati di tale assistenza).

Sulla gestione dei suddetti fondi da parte dell'ICE l'Amministrazione effettua la vigilanza, nel quadro delle sue generali competenze in materia, che comprendono – oltre all'attività programmatoria dell'Istituto, come già detto – altresì l'approvazione ministeriale delle delibere attuative della stessa, come pure di quelle relative al bilancio preventivo e consultivo, e di variazione del documento contabile.

In ordine all'attività di coordinamento della promozione del nostro sistema produttivo all'estero, vanno ricordati gli accordi di sistema stipulati dall'Amministrazione con varie controparti a vario titolo coinvolte, e destinati a stimolare la presentazione di progetti promozionali da co-finanziare: accordi di programma con le Regioni e accordi di settore con Associazioni imprenditoriali di categoria (nuovi accordi sono stati stipulati nel 2005).

Va inoltre ricordata la gestione di specifici strumenti finanziari, accomunati dalla finalità di sostegno dell'attività promozionale del nostro sistema imprenditoriale: contributi per lo sviluppo delle esportazioni italiane (legge n. 1083 del 1954), sostegno ai Consorzi multiregionali tra PMI per l'esportazione (legge n. 83 del 1989), sostegno ai Consorzi multiregionali agro-alimentari e turistico-alberghieri (legge n. 394 del 1981), sostegno alle Camere di commercio italiane all'estero (legge n. 518 del 1970), sostegno di programmi per la promozione della collaborazione dell'Italia con i Paesi all'uopo annualmente individuati dal CIPE (legge n. 212 del 1992), partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo di Paesi dell'area balcanica (legge n. 84 del 2001).

3.9. Politica commerciale.

Nell'attuale contesto economico, permane l'importanza strategica di questa funzione, incentrata – nel collegamento con le altre attività "internazionali" – sulla tutela, nell'ambito dei rapporti commerciali, delle nostre produzioni, sia attraverso una politica commerciale di favore per le esportazioni, sia con l'azione impellente di difesa di settori vitali della nostra economia, messi in pericolo dalla concorrenza sleale attuata per mezzo di importazioni illegali.

Importanza preminente ha dunque l'azione preparatoria della posizione italiana in sede di negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio (pur se attraverso il filtro dell'appartenenza del nostro Paese alla UE), che in particolare è stata svolta, nel 2005, in vista della Conferenza ministeriale della WTO in programma alla fine dell'anno.

Altrettanto importante, peraltro, l'attività in ambito comunitario, la quale (nel perseguimento dei suddetti obiettivi) ha visto la Direzione generale impegnata nel seguire l'iter procedurale della proposta di un Regolamento che preveda l'obbligatorietà della stampigliatura di origine su taluni prodotti importati nella UE, di peculiare interesse per il nostro Paese. Da ricordare altresì il contributo ai lavori della Commissione europea, in vista della istituzione di un Registro, finalizzato alla protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti.

Rilevante il profilo relativo al contrasto delle importazioni illegali, che ha interessato soprattutto i settori tessile e calzaturiero, vitali per la nostra economia e sottoposti a tensioni sul piano degli scambi commerciali, a seguito della cessazione, proprio dal 1 gennaio 2005, dei contingentamenti delle relative importazioni. Al riguardo, l'azione svolta nel corso del 2004 aveva già condotto all'adozione di due Regolamenti CE (n. 2200/2004 e n. 117/2005), i quali prevedono appunto il monitoraggio delle importazioni nei suddetti settori, preliminare all'adozione degli idonei strumenti di difesa commerciale, quali provvedimenti antidumping e misure speciali di salvaguardia.

Nel 2005, l'implementazione di questi atti normativi ha consentito alla Direzione generale di preparare, e presentare in sede comunitaria, due denunce antidumping di rilevantissima portata, relative all'importazione di calzature da Cina, India e Vietnam.

Nell'attuazione della vigilanza sulle importazioni, viene regolarmente utilizzato il sistema SIGL (Sistema integrato gestione licenze), base centrale di dati collegata con i Paesi membri della UE che permette la gestione centralizzata delle quote di importazione stabilite a livello comunitario attraverso il riscontro, in tempo reale, tra le licenze di esportazione rilasciate dal Paese di origine della merce e la disponibilità delle quote stesse. In particolare, per il settore tessile, tale sistema di controllo si applica alla gestione dei limiti quantitativi alle importazioni previsti dal *Memorandum of understanding* concluso nel giugno 2005 tra la UE e la Cina.

In ordine allo sviluppo delle relazioni con altri Paesi, funzionali alla nostra politica commerciale, va segnalata l'organizzazione di consultazioni bilaterali, attuate attraverso lo strumento delle Commissioni miste (composte di rappresentanti delle parti sia a livello politico che delle rispettive Amministrazioni), le quali si sono svolte con la Russia, con i Paesi baltici e con quelli dell'Europa centrale ed orientale, oltre che con l'India e la Cina.

Aspetto importante dell'attività "corrente" è poi quello relativo alla gestione degli scambi ed al rilascio delle autorizzazioni all'esportazione per i prodotti c.d. "dual use", progettati e fabbricati per l'utilizzo civile, ma che possono anche venire impiegati nella costruzione di armi nucleari, chimiche, biologiche o missilistiche (in relazione a questo settore, è stata assicurata la presenza italiana alle riunioni degli organi comunitari in materia).

Infine, è proseguita l'attività di controllo e gestione – in coordinamento con il Ministero delle politiche agricole – relativa al rilascio dei titoli richiesti dalla normativa comunitaria per l'esportazione e/o importazione di determinati prodotti agricoli verso o da Paesi terzi (ortofrutticoli, lattiero-caseari, cereali, ecc.), nonché alla riscossione delle cauzioni relative alle importazioni, potenzialmente gravate dall'obbligo di corrispondere determinate somme ed in relazione alle quali il Ministero procede poi, in dipendenza dall'esito, al rilascio o all'incameramento. Nel corso del 2005 sono stati disposti incameramenti per 1.440.065,47 euro.

3.10. Politiche di internazionalizzazione.

L'esercizio della funzione – strettamente connessa a quelle della promozione scambi e della politica commerciale, e tutte a loro volta collegate all'impulso alla produttività – ha visto proseguire nel 2005 l'attività di assistenza tecnica alle regioni interessate al Progetto "Italia internazionale: sei Regioni per cinque continenti", inserito nel Programma operativo regionale presentato da sei Regioni dell'obiettivo 1, co-finanziato dalla UE.

A livello centrale, è stato fornito il supporto necessario alla periodica riprogrammazione avviata nel corso dell'anno, nell'intento altresì di ridurre i costi delle azioni " trasversali" (gestite direttamente dal Ministero), in seguito al ridimensionamento delle risorse disponibili.

A livello regionale, continua l'azione della "Task force internazionalizzazione", che a sua volta coordina i Presidi di assistenza tecnica attivati in ciascuna Regione. Tra i compiti di questa rientrano in particolare quelli di contribuire all'implementazione delle misure regionali di internazionalizzazione delle imprese, nonché di monitoraggio dei PRINT, Programmi regionali per l'internazionalizzazione, strumento di coordinamento delle azioni di internazionalizzazione e della raccolta dei relativi fondi, nonché degli sportelli attraverso cui tali programmi operano.

La Direzione generale svolge poi attività di programmazione e monitoraggio nei confronti della SACE e della SIMEST, società a forma privatistica, le quali tuttavia agiscono per il perseguimento di finalità di pertinenza del Ministero. L'Amministrazione partecipa dunque ogni anno – di concerto con il MEF – alla preparazione del piano previsionale degli impegni assicurativi della SACE e dei piani previsionali dei fabbisogni finanziari legati alle esigenze dei fondi rotativi gestiti dalla SIMEST, curandone poi la trasmissione al CIPE per la relativa delibera.

Per quanto concerne la SIMEST, l'attività di vigilanza si sostanzia in particolare nel monitoraggio dei programmi di attività da finanziare, nonché nell'esame dei relativi rendiconti.

In materia di crediti all'esportazione, la Direzione generale svolge anche il ruolo di portavoce della delegazione italiana presso la UE e l'OCSE.

Nel 2005, è stata avviata l'iniziativa multiregionale "Progetto mediterraneo" con l'obiettivo di costituire un modello per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese del mezzogiorno nell'area del Mediterraneo, con particolare riferimento alla Turchia per il settore moda, tessile e abbigliamento, alla Tunisia per il settore ortofrutticolo, ed ai Paesi del Maghreb per il settore ittico.

L'attività della Direzione generale si è in generale avvalsa di tre esperti, nominati nell'ambito dell'Osservatorio economico, i quali hanno fornito un supporto di carattere metodologico (interpretazione ed elaborazione di dati, reperimento di idonee fonti di informazione statistica, segnalazione di studi e ricerche di interesse per i settori di competenza, ecc.).

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. Assetto organizzativo.

In materia di organizzazione, non si registrano nel corso dell'esercizio concluso mutamenti che abbiano inciso significativamente sull'assetto dell'Amministrazione, quale veniva descritto nella precedente Relazione della Corte.

Infatti – come già veniva ivi ricordato – l'originaria struttura del MAP, delineata dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, era poi stata (necessariamente) modificata dal d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 34, a seguito della istituzione, medio tempore intervenuta, del Ministero delle comunicazioni , cui venivano attribuite funzioni dapprima pure intestate al Ministero delle attività produttive.

Entrambi i provvedimenti peraltro (evidentemente, con la sostanziale differenza riguardante la materia delle comunicazioni) portavano su di una tripartizione funzionale, da ultimo articolata nel citato d.lgs. n. 34 del 2004 nelle aree 1) competitività, 2) internazionalizzazione, 3) sviluppo economico. Venivano così ad essere coperte, al massimo livello di aggregazione, le competenze in passato attribuite, oltre naturalmente al Ministero dell'industria, al Ministero per il commercio estero, nonché al Ministero del turismo (in precedenza a sua volta confluito in un Dipartimento della Presidenza del Consiglio).

A tutto ciò doveva corrispondere, a livello più specificamente organizzativo, l'articolazione del Ministero in non più di quattro dipartimenti. Lo schema non ha tuttavia trovato applicazione nella pratica, atteso che la gestione è stata invece sempre attuata con riferimento alle Direzioni generali, attualmente in numero di undici.

A queste ultime fanno capo i dirigenti di vertice, e con esse coincidono in concreto i C.d.R. Ad ulteriore conferma può citarsi il d.m. in data 18 marzo 2004 attinente ai criteri di valutazione dei dirigenti di prima fascia (già ricordato più sopra), secondo cui tale valutazione deve attuarsi su ciascun dirigente titolare di una struttura amministrativa, sulla quale gli stessi esercitano autonomi poteri di organizzazione e controllo.

Del resto, tale sistema di gestione è rispecchiato dal succitato d.lgs. n. 34 del 2004, il quale dispone appunto l'articolazione del MAP in non più di 11 Direzioni generali, prevedendone tuttavia il definitivo consolidamento per mezzo di apposito regolamento di organizzazione, che assicurasse il coordinamento delle suddette aree funzionali.

Tale ultimo provvedimento peraltro, il cui iter era pervenuto nel passato esercizio alla fase della concertazione ministeriale, è stato di fatto abbandonato.

Da quanto esposto discende dunque, inevitabilmente, il perpetuarsi dei problemi già evidenziati nella precedente Relazione, relativi alla mancata corrispondenza tra le UPB ed i C.d.R., atteso che questi ultimi nella esposizione del bilancio continuano a coincidere con i Dipartimenti formalmente previsti.

4.1.1. *"Outsourcing"* di attività e servizi.

Permane l'affidamento all'esterno del servizio di manutenzione degli immobili ospitanti le sedi del MAP, mediante adesione alla relativa Convenzione CONSIP (servizio c.d. di "global service"). Al riguardo, va rilevato che la spesa afferente al relativo contratto rientra tra quelle limitate dal d.l. n. 211 del 2005; conseguentemente, non è stato possibile impegnare per intero, nel corso dell'esercizio, l'importo necessario per far fronte alle obbligazioni assunte dall'Amministrazione.

E' altresì continuato l'affidamento delle attività di sviluppo, esercizio e manutenzione dei sistemi informativi al fornitore degli stessi.

Da ricordare infine la esternalizzazione della gestione del sistema statistico dell'Osservatorio del commercio ad INFOCAMERE.

4.1.2. L'Ufficio di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

L'Ufficio ha svolto la consueta funzione, sostanziatasi da un canto nel supporto diretto al Ministro, dall'altro nel raccordo tra il vertice politico e gli uffici preposti alla gestione. L'elaborazione dell'annuale Direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione rappresenta appunto il combinarsi di entrambi gli aspetti.

In generale, l'Ufficio è intervenuto nella preparazione dei principali atti di carattere normativo emanati su iniziativa del MAP, che hanno interessato i settori corrispondenti alle funzioni del Ministero.

Di particolare rilievo appare al riguardo il "Piano triennale degli obiettivi del Ministero delle attività produttive: indirizzi e priorità di politica industriale", presentato al Consiglio dei Ministri nel dicembre 2005. Il Piano, riferentesi al triennio 2006-2008, rappresenta il primo atto di programmazione del MAP in materia di politica industriale, e fornisce indicazioni per il rilancio del nostro sistema produttivo, raccordandosi con il DPEF 2006-2009, nonché, sul versante comunitario, con la c.d. "strategia di Lisbona". Sono previsti aggiornamenti con cadenza annuale.

Sempre con riguardo alla elaborazione di atti normativi, va ricordata (oltre all'attività svolta in relazione ai più importanti provvedimenti in materia energetica, dell'internazionalizzazione delle imprese, di lotta alla contraffazione, ecc.), l'opera svolta dall'ufficio in ordine ai c.d. Codici del consumo, delle assicurazioni private e della proprietà industriale, rispettivamente contenuti nel d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, nel d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209 e nel d.lgs. 10 febbraio 2005 n. 30, tutti provvedimenti con cui si è proceduto al riordino ed alla sistemazione delle disposizioni vigenti nei relativi settori.

In ordine all'attività "istituzionale", va menzionata quella volta all'attuazione delle disposizioni finalizzate al recepimento nel nostro ordinamento della normativa comunitaria, nonché all'elaborazione delle leggi di ratifica di trattati.

Il Servizio di controllo interno ha valutato lo stato di attuazione dell'attività gestionale, sulla scorta della Direttiva annuale. Tale valutazione si svolge in base ad apposite schede di rilevazione – da compilare ad opera dei titolari dei C.d.R. – le quali danno conto dell'attività svolta, anche attraverso indicatori, e sono corredate da note esplicative. E' prevista la restituzione delle schede compilate con cadenza semestrale (nel mese di luglio dell'esercizio di riferimento e nel mese di gennaio di quello successivo), e, sulla base di queste, l'elaborazione di due Relazioni da sottoporre al Ministro.

Allo stato, risulta completata solo la prima, dalla quale non rilevano sostanziali divergenze rispetto alle conclusioni contenute nella Relazione della Corte.

Per quanto concerne la funzione di valutazione dei dirigenti – pure intestata al SECIN, secondo la normativa contenuta nel d.lgs. n. 286 del 1999, come completata dalla contrattazione collettiva – va rilevato che i relativi criteri erano stati una prima volta stabiliti per il MAP dal d.m. del 18 marzo 2004, che individuava appunto il contenuto delle suddette schede di rilevazione, da utilizzarsi all'uopo. Tuttavia, per il suddetto esercizio i criteri stessi avevano potuto essere applicati solo in via sperimentale, poiché – essendo gli stessi intervenuti in corso d'anno – non era stato possibile comunicarli previamente ai dirigenti interessati, come richiesto dalla contrattazione collettiva vigente.

Nel frattempo, è peraltro intervenuto il d.m. del 4 marzo 2005, che ha modificato la procedura di rilevazione dell'operato dei dirigenti (prevedendo che i titolari dei C.d.R. presentino attraverso il SECIN al Ministro, prima dell'inizio dell'esercizio, gli obiettivi strategici ed operativi che si propongono di raggiungere nell'anno , sull'attuazione dei quali porterà la valutazione finale).

E' quindi in corso l'applicazione di tali criteri alla valutazione dei risultati conseguiti nel 2005.

4.2. Dirigenza.

La dotazione organica del MAP, con riguardo alla dirigenza, ha seguito le vicende – piuttosto travagliate – concernenti l'assetto organizzativo del Ministero negli ultimi anni. Di tutto ciò la Relazione della Corte ha dato conto nei precedenti esercizi, ricordando in particolare come il numero di posti dirigenziali di prima fascia previsto in origine dal d.lgs. n. 300 del 1999 istitutivo del MAP, ventisette, corrispondesse alla sommatoria di quelli in organico rispettivamente nei ministeri in quest'ultimo accorpati, compreso quello delle comunicazioni, presso il quale erano previsti otto dirigenti di primo livello.

Ripristinato,con il d.l. 12 giugno 2001 n. 17, convertito dalla legge n. 317 del 2001, il Ministero delle comunicazioni, l'organico dei dirigenti di prima fascia del MAP risultava dunque determinato, alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002 di riforma della dirigenza, in 19 posti, mentre alla stessa data l'organico dei dirigenti di seconda fascia era di 202 posti. La Relazione della Corte per l'esercizio 2004 rilevava tuttavia al riguardo come di questi ultimi solo 182 risultassero effettivamente coperti , osservando che tale scostamento doveva attribuirsi al blocco dei concorsi registratosi negli ultimi anni presso l'Amministrazione.

La legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge Finanziaria 2004) ha com'è noto disposto che le dotazioni organiche delle Amministrazioni centrali dello Stato fossero rideterminate, apportando una riduzione non inferiore al cinque per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico previsti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

In applicazione di detta norma, è stato pertanto emanato il dPCM del 20 ottobre 2005, con il quale sono state appunto rideterminate le dotazioni organiche, dirigenziali e non, del MAP. L'organico dei dirigenti di prima e seconda fascia è quindi ora corrispondente a quello indicato nella seguente tabella:

Qualifiche dirigenziali	**Dotazione organica**
Dirigente I fascia	19
Dirigente II fascia	183
Totale	202

Come si vede, il numero dei posti di dirigente di prima fascia è rimasto invariato (19), mentre per i dirigenti di seconda fascia è stata sostanzialmente "istituzionalizzata" la situazione di vacanza di cui s'è detto più sopra, operando una riduzione di 19 unità rispetto al precedente organico[3].

Deve ancora rilevarsi che nel 2005 otto tra i dirigenti di prima fascia e tre tra quelli di seconda erano titolari di un incarico di consulenza e studio.

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie.

5.1. Attività contrattuale.

La spesa relativa alla categoria economica dei consumi intermedi per il 2005 ammonta a circa 53,5 milioni, rispetto ai 47 milioni dell'anno precedente. Ciò sembra confermare le considerazioni già svolte dalla Relazione della Corte, in ordine alla scarsa efficacia sostanziale dei provvedimenti, succedutisi nel corso degli ultimi esercizi, in generale volti alla compressione della spesa pubblica, ed in particolare afferenti appunto l'acquisto di beni e servizi.

Invero, gli stanziamenti definitivi per il MAP nell'esercizio 2005 sono stati – come già osservato – pari a 4,160 milioni, con una diminuzione del 38 per cento rispetto al 2004. Il dato sconta evidentemente gli effetti del d.l. n. 211 del 2005, la cui incidenza sulla spesa per beni e

[3] Per completezza, va altresì osservato che lo stesso dPCM ha altresì rideterminato l'organico del personale non dirigenziale del MAP in complessive 2.202 unità, con una riduzione di 153 posti rispetto alla dotazione prevista, da ultimo, con il d.P.R. 18 luglio 2003, n. 237.

servizi si è concretata, secondo l'Amministrazione, in una diminuzione della stessa in media del 15 per cento circa nell'esercizio in esame.

Il sopravvenire del succitato provvedimento(nell'ottobre 2005) ha poi causato specifiche difficoltà in ordine all'impegno dei fondi necessari per l'esecuzione di obbligazioni maturate nel corso dell'esercizio. Di tal guisa, non è stato possibile stipulare il contratto relativo all'affidamento di lavori di manutenzione, pur essendo già stata espletata la gara relativa, mediante licitazione privata.

In particolare, la diminuzione della spesa relativa a contratti pluriennali è stata – come pure ha segnalato l'Amministrazione – in media di circa l'8 per cento. Al riguardo,si è già in precedenza fatto cenno del mancato impegno per l'intero importo del contratto di appalto dei servizi ricompresi sotto la denominazione di "Global service". Ancora più rilevante – circa il 30 per cento – l'incidenza del decreto ricordato sugli impegni per acquisti di beni e servizi effettuati mediante convenzioni CONSIP (le quali peraltro, per la natura dell'oggetto, postulano spesso contratti di durata prolungata, come appunto il citato "Global service); su un totale di 3,147 milioni, risulta non impegnato circa un milione.

L'utilizzazione da parte dell'Amministrazione delle convenzioni CONSIP appare stabile. Permangono, del pari, in generale i problemi già rilevati più volte in ordine alle convenzioni stesse; ne viene soprattutto lamentata l'eccessiva rigidità, riflettentesi sui contratti poi stipulati dall'Amministrazione. Ciò, se da un lato costituisce indubbiamente una garanzia per quest'ultima, può tuttavia generare in pratica difficoltà , qualora si renda necessario applicare flessibilità nella fase di esecuzione.

Per quanto riguarda specificamente i lavori, merita ricordare l'istituzione – avvenuta con d.m. in data 4 novembre, pubblicato sul sito Internet del MAP – di un elenco di professionisti qualificati esterni all'Amministrazione, da cui attingere per l'affidamento degli incarichi di progettazione ed altri servizi connessi all'esecuzione di lavori. Il succitato provvedimento istitutivo, con riferimento ai generali principi dettati in materia dalla legge n. 109 del 1994, indica i parametri da seguire per effettuare in concreto la scelta tra i professionisti inseriti nell'elenco (tra questi, la tipologia dell'incarico da affidare, la specifica esperienza professionale, la rotazione degli incarichi).

5.2. Nuove tecnologie.

La spesa per investimenti nel settore informatico é ammontata nel 2005 a circa 1,8 milioni, di cui 329.740 afferenti in particolare la Direzione generale servizi interni ed i restanti l'intero apparato informatico del Ministero; anche in quest'ultimo caso tuttavia, la spesa (gravante su capitoli in gestione c.d. unificata) è stata effettuata dalla suddetta Direzione generale.

Proseguono l'attività di sviluppo del protocollo informatico e l'applicazione del sistema SiCoGe, elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, come pure del sistema utilizzato per il controllo di gestione (COGEST).

E' completata la ristrutturazione del sito web del MAP, attraverso la sostituzione del precedente motore di ricerca con altro più efficiente, e quindi in grado di facilitare agli utenti l'accesso, oltre alla ricerca stessa. Il sito – aggiornato quotidianamente – ha visto un notevole incremento degli accessi registrati nel periodo da ottobre 2004 a ottobre 2005.

E' stato realizzato il progetto operativo finalizzato ad attuare le attività prodromiche alla creazione del sito "Intranet" dell'Amministrazione.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Analisi finanziaria:* 2.1.1. Analisi per Centri di responsabilità; *2.2. Auditing:* 2.2.1. Auditing sul sistema contabile; 2.2.2. Auditing su casi di specie.
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: *3.1. La Programmazione*: 3.1.1. Le modificazioni apportate alla programmazione finanziaria per il 2006 nelle fasi di passaggio dalla Nota preliminare alla Legge di bilancio (legge n. 267/2005); 3.1.2. La Direttiva del Ministro; *3.2. Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2005; 3.3. I settori d'intervento:* 3.3.1. I lavoratori socialmente utili; 3.3.2. Gli ammortizzatori sociali; 3.3.3. il regime delle opportunità di lavoro; 3.3.4. Il fondo per le politiche sociali.
4. Strumenti: organizzazione-personale-nuove tecnologie: *4.1. Profili di rilievo dell'organizzazione del Ministero del lavoro; 4.2. Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale La dirigenza*: 4.2.1. Consistenza e distribuzione del personale delle aree funzionali - Trasferimento del personale tra strutture centrali e periferiche e relative problematiche; 4.2.2. La rideterminazione degli organici; *4.3. L'innovazione tecnologica: il SIL – Sistema informativo Lavoro; 4.4. Il rapporto funzionale del Ministero con Italia Lavoro S.p.A.:* 4.4.1. I progetti affidati dalla Direzione del mercato del lavoro; 4.4.2. I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.
5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi: *5.1. Attività contrattuale; 5.2. L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha vissuto, nel corso dell'esercizio 2005, una fase di consolidamento delle strutture centrali, nel nuovo sistema dei Centri di Responsabilità con la coesistenza del Segretario generale e delle Direzioni generali, che si è evidenziata in una migliore sinergia, o perlomeno in una presa di coscienza del naturale legame di poli titolari di azioni che si riconducono, sia strategicamente, sia operativamente, a politiche attive e passive del lavoro ed a politiche sociali e previdenziali che hanno rappresentato, in quest'ultimo scorcio di tempo un contesto complessivo di riforma, sia in materia di lavoro (legge n. 30/2003 e d.lgs. n. 276/2003), sia in quella previdenziale (legge n. 243 del 2004 e decreti legislativi n. 252 del 2005 sulla previdenza complementare e n. 42 del 2006 sulla totalizzazione dei periodi

contributivi).

Nel rinviare, per quanto attiene alla materia previdenziale, al recente "Rapporto sulla Finanza Previdenziale", approvato con la Deliberazione 9/CONTR/REF/06, con il quale la Corte ha approfondito i temi della Previdenza obbligatoria e della Previdenza complementare e dell'impatto economico e sociale delle riforme, va quindi segnalato come i temi che hanno impegnato il Ministero anche sotto il profilo organizzativo siano tutti di grande attualità e rilievo per la collettività.

La Corte sottolinea la perdurante mancanza di una riforma degli ammortizzatori sociali, con ulteriori proroghe dei regimi, che sono sempre più proiettati alla risoluzione delle "emergenze", mentre vanno ad aumentare le problematiche di reinserimento di lavoratori, ancor giovani, usciti dal mercato del lavoro e si cerca di razionalizzare la *coda* endemica degli "LSU" ed il *Regime delle opportunità di lavoro*.

Non va inoltre trascurato come siano al centro del dibattito le problematiche del rapporto tra amministrazioni centrali e tra queste e gli enti territoriali e locali, in materia di istruzione e formazione professionale, così come temi sociali come la "Responsabilità sociale delle imprese" ed i "Livelli essenziali delle prestazioni sociali –LEP".

Questo ultimo contesto indica uno sviluppo che fa uscire da una fase di stasi la necessaria creazione di un sistema complessivo per la gestione delle politiche sociali che abbia una reale efficacia per il cittadino. L'azione di monitoraggio intrapresa mostra, inoltre, una prima esperienza di utilizzazione degli uffici sul territorio del Ministero (le Direzioni provinciali e regionali) per scopi non solamente attinenti alla materia del lavoro.

Tale ultima constatazione indica la non ulteriormente procrastinabile riforma delle strutture periferiche, dopo quella, parziale, dell'"Attività Ispettiva", ed un loro collegamento funzionale con tutti i Centri di Responsabilità.

Si tratta di un aspetto di grande importanza, al quale è in fondo affidato il rapporto tra Amministrazione ed Enti territoriali e locali nel sistema di competenze disegnato dal nuovo Titolo Quinto della Costituzione.

Per quanto attiene alle "esternalizzazioni" ed, in particolare, nel rapporto con Italia Lavoro S.p.A., si riscontrano due interventi sul piano sistematico che determinano ricadute su quello operativo.

Il primo, mirato a creare un quadro unitario in grado di recare una disciplina complessiva delle procedure e degli adempimenti connessi a tale rapporto, altrimenti privi di una effettiva regia, mediante l'adozione di una "Convenzione-quadro", non è ancora pervenuto ad una definizione concreta.

Sempre sul piano sistematico va considerato l'affidamento ad Italia Lavoro S.p.A. di funzioni di "stazione appaltante" (nel particolare ambito della scelta del concessionario per la fase sperimentale del servizio relativo ai buoni per lavoro accessorio previsti dall'art. 72, comma 5 del d.lgs.10 settembre 2003, n. 276), in quanto, con tale affidamento viene ulteriormente a mutare la configurazione di tale soggetto e del suo rapporto con l'amministrazione, che merita un'approfondita riflessione in considerazione del "livello" di secondo grado (quello di stazione appaltante) e dell'ampiezza dell'"esternalizzazione", rendendo ancora più necessaria una sua disciplina complessiva.

I passi avanti fatti per rendere effettiva l'interazione della *Borsa continua del lavoro* e di tutte le componenti che costituiscono il S.I.L. – Sistema Informativo Lavoro, sono importanti nell'ottica complessiva dell'offerta di un servizio efficiente alla collettività, e la Corte prende atto dello stato dell'arte, ripromettendosi, in occasione dell'indagine sullo stato dell'Informatica pubblica, di verificare in concreto l'esistenza di una reale interattività del sistema.

Gli andamenti finanziari indicano un miglioramento solo parziale della gestione dei residui che, anche in contesti di rilievo per le missioni perseguite, continuano ad avere una notevole consistenza, in proporzione alle risorse assegnate.

Il Fondo per l'occupazione segna un regresso in tal senso, ma va tenuto conto dell'enorme consistenza di interventi, anche a carattere strutturale, come i finanziamenti ad Italia Lavoro S.p.A., che gravano su questo Fondo e la sua attivazione nel contesto delle emergenze occupazionali. Va fatta una riflessione sulla sua riorganizzazione, ma, ancor prima, sulla necessità di liberare risorse, attualmente ingessate nella massa-residui, per altri interventi in materia occupazionale.

Il Fondo per le politiche sociali vede ridursi, a fronte degli adempimenti legati ai *Diritti soggettivi* discendenti da norme primarie, l'area di effettivo trasferimento delle risorse agli enti territoriali e locali.

L'*Auditing,* continua, sul piano generale, a sottolineare le patologie, già evidenziate nei passati esercizi, con la presenza di eccedenze su capitoli relativi ad emolumenti al personale.

E' stato inoltre condotto *l'Auditing* su di un ambito più ampio, rispetto alla precedente relazione, di procedimenti di spesa, partendo da ordinativi estinti nel 2005 e sottoponendo a verifica di regolarità l'intero procedimento, tenendo conto dei risultati del controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte ai sensi della legge n. 20 del 1994.

Il SECIN ha reso un contributo importante nella fase di formazione della Programmazione, in primo luogo per la redazione della Nota preliminare per il bilancio 2006 nella quale sono già inseriti gli obiettivi che, dopo l'approvazione del bilancio di previsione si sono riprodotti nella Direttiva 2006.

Per quanto riguarda quest'ultima, va detto che essa presenta le particolari caratteristiche di offrire un consuntivo delle attività realizzate, aspetto apprezzabile nell'ottica di *accountability* che dovrebbe permeare l'azione amministrativa.

Inoltre, il monitoraggio del livello di raggiungimento degli obiettivi, appare migliorato rispetto all'esercizio precedente, anche se persistono problemi per gli obiettivi "trasversali" che evidenziano difficoltà di coordinamento di più Centri di Responsabilità.

Va anche sottolineato come siano in grado di andare a regime i sistemi di valutazione della Dirigenza centrale di prima e seconda fascia, mentre va affinato quello della Dirigenza delle Direzioni regionali e provinciali.

Viene ulteriormente perseguito il tentativo di quantificare i risparmi conseguenti all'adozione della convenzioni CONSIP, che ha dato risultati non ancora soddisfacenti, ma incoraggianti nel senso di una utilizzazione più appropriata e consapevole di dette convenzioni, come richiesto dall'attuale normativa.

Il quadro delineato, che presenta aspetti di grande rilevanza sotto il profilo della loro "sensibilità" per la collettività, segnala l'esigenza di un affinamento dell'organizzazione, sia eliminando sovrapposizioni nell'ambito della struttura centrale, sia riconfigurando gli uffici sul territorio.

Tali esigenze dovranno trovare una risposta nel nuovo disegno, recato dal recente d.l. 18 maggio 2006, n. 181 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri" e dei successivi regolamenti di organizzazione dei nuovi ministeri *del lavoro e delle previdenza sociale* e *della solidarietà sociale*, nonché delle attribuzioni ai dipartimenti della Presidenza del consiglio dei ministri *in materia di politiche giovanili* e *di politiche per la famiglia.*

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Analisi finanziaria.

Una notazione che può farsi sul bilancio complessivo del Lavoro, in base alla classificazione economica semplificata, è la progressiva diminuzione degli stanziamenti definitivi per la spesa di personale, che passano da 347,82 milioni di euro del 2003 a 294,40 del 2004 ed infine a 279,27 del 2005.

Non è significativa la sua incidenza sul bilancio complessivo, perché la parte preponderante di questo (il 97 per cento) è costituita dalla spesa di *Intervento*, che attiene ai trasferimenti alle gestioni previdenziali ed alla gestione del Fondo per le politiche sociali, che per la gran parte viene trasferito alle regioni ed agli enti locali.

Gli stanziamenti relativi a tale tipologia sono in continuo incremento e passano dai 63.631,89 milioni di euro del 2003 ai 64.431,62 del 2004 ed ai 66.792,01 milioni del 2005.

2.1.1. Analisi per Centri di Responsabilità.

Il rendiconto 2005 costituisce la prima occasione per avere una lettura delle missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alle quali corrispondono i nuovi centri di responsabilità, soprattutto quelli rappresentati dalle direzioni generali.

Ben più complessa sarà l'analisi sul rendiconto 2006 che dovrà tener conto dei cambiamenti apportati dal recente d.l. 18 maggio 2006, n. 181 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri" e dei successivi regolamenti di organizzazione dei nuovi ministeri *del lavoro e delle previdenza sociale* e *della solidarietà sociale*, nonché delle attribuzioni ai dipartimenti della Presidenza del consiglio dei ministri *in materia di politiche giovanili* e *di politiche per la famiglia*.

L'analisi di consuntivo viene rappresentata dalle seguenti tre tabelle, dedicate rispettivamente, alla gestione di competenza, a quella di cassa ed a quella dei residui:

Tavola 1

Gestione di competenza

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Stanziamenti definitivi	% su tot. Amm	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali*	di cui impegni effettivi	Economie o maggiori spese	Impegni eff. totali/ massa imp.
	a		b	c =a+b	d	e	f	g=d/c
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	11.993,09	*0,017*	0,01	11.993,10	12.370,76	12.370,75	-377,71	*103,15*
2. Segretariato generale	1.406,41	*0,002*	30.425,76	31.832,16	31.036,76	611,01	791,33	*97,50*
3. Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	3.052.430,22	*4,427*	99.813,16	3.152.243,38	2.455.288,22	2.355.475,06	4.668,80	*77,89*
4. Attività ispettiva	1.901,15	*0,003*	0,00	1.901,15	1.188,59	1.188,59	711,73	*62,52*
5. Comunicazione	19.677,73	*0,029*	0,00	19.677,73	2.333,37	2.333,37	17.343,87	*11,86*
6. Famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	7.465,67	*0,011*	139,85	7.605,52	6.670,50	6.530,65	932,66	*87,71*
7. Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	16.032.633,14	*23,251*	0,00	16.032.633,14	16.016.073,88	16.016.073,88	16.559,26	*99,90*
8. Immigrazione	13.933,23	*0,020*	0,00	13.933,23	12.856,72	12.856,72	1.072,35	*92,27*
9. Mercato del lavoro	54.328,28	*0,079*	0,00	54.328,28	48.737,22	48.737,22	5.561,19	*89,71*
10. Politiche per l'orientamento e la formazione	18.751,16	*0,027*	0,00	18.751,16	15.690,86	15.690,86	3.059,42	*83,68*
11. Politiche previdenziali	49.377.079,11	*71,607*	0,00	49.377.079,11	49.314.000,68	49.314.000,68	63.075,97	*99,87*
12. Innovazione tecnologica	14.636,61	*0,021*	2.039,53	16.676,14	14.636,42	12.596,89	2.023,90	*87,77*
13. Risorse umane e affari generali	304.508,01	*0,442*	24.254,00	328.762,00	335.056,82	310.802,82	-28.534,49	*101,91*
14. Tutela delle condizioni di lavoro	16.895,82	*0,025*	0,00	16.895,82	13.353,26	13.353,26	3.542,56	*79,03*
15. Volontariato associazionismo e formazione sociali	27.943,49	*0,041*	0,00	27.943,49	26.791,22	26.791,22	1.146,31	*95,88*
Totale amministrazione	68.955.583,12	*100,000*	156.672,30	69.112.255,42	68.306.085,28	68.149.412,98	91.577,15	*98,83*

* impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra i residui iniziali e di stanziamnto e i residui *f)*

	Stanziamenti definitivi
Bilancio Stato (tit1+tit2)	485.683.711,68
Incidenza Ministero su bilancio Stato	14,20

Bilancio Stato (tit1+tit2) anno 2004	472.411.648,55

Tavola 2

Gestione di cassa

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Pagato c/comp.za	Pagato in c/residui	Autorizz.di cassa/su massa spend.	Pagato tot./ massa spend.
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	13.000,80	12.026,52	12.368,71	11.586,94	781,77	0,93	95,14
2. Segretariato generale	1.417,57	1.424,86	587,74	576,80	10,93	1,01	41,46
3. Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	5.495.727,08	3.926.918,24	2.393.248,59	1.781.670,83	611.577,76	0,71	43,55
4. Attività ispettiva	1.907,61	1.873,61	1.024,47	1.019,15	5,32	0,98	53,70
5. Comunicazione	22.769,56	21.502,84	2.215,13	353,71	1.861,42	0,94	9,73
6. Famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	34.548,31	30.955,97	8.635,66	1.769,82	6.865,84	0,90	25,00
7. Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	16.763.088,63	16.131.610,10	16.006.891,61	15.372.194,72	634.696,89	0,96	95,49
8. Immigrazione	20.085,55	15.723,48	11.025,35	8.287,49	2.737,86	0,78	54,89
9. Mercato del lavoro	84.568,56	61.655,96	47.542,14	30.716,93	16.825,20	0,73	56,22
10. Politiche per l'orientamento e la formazione	24.420,41	19.880,82	13.746,78	8.529,92	5.216,87	0,81	56,29
11. Politiche previdenziali	54.071.914,50	50.507.043,98	48.521.422,26	47.573.880,26	947.542,00	0,93	89,73
12. Innovazione tecnologica	58.223,10	20.003,52	17.917,59	959,41	16.958,17	0,34	30,77
13. Risorse umane e affari generali	337.616,72	314.497,53	323.662,49	302.626,17	21.036,32	0,93	95,87
14. Tutela delle condizioni di lavoro	28.314,29	17.550,50	6.535,17	4.297,13	2.238,04	0,62	23,08
15. Volontariato associazionismo e formazionei sociali	66.615,70	47.702,54	23.495,59	3.375,81	20.119,78	0,72	35,27
Totale amministrazione	77.024.218,37	71.130.370,46	67.390.319,27	65.101.845,09	2.288.474,18	0,92	87,49

	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa
Bilancio Stato (tit1+tit2)	597.711.373,15	502.569.687,93
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,01	14,15

Bilancio Stato (tit1+tit2) anno 2004	586.368.761,79	491.543.933,28

Tavola 3

Gestione dei residui

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Residui iniziali	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		Residui finali
		Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	1.007,71	783,81	0,05	106,10	0,00	889,91	0,05	889,96
2. Segretariato generale	11,16	34,20	4,07	1,41	0,00	35,61	4,07	39,68
3. Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	2.443.296,86	573.804,23	692.286,36	1.632.614,44	0,00	2.206.418,67	692.286,36	2.898.705,03
4. Attività ispettiva	6,46	169,44	0,83	1,03	0,00	170,47	0,83	171,30
5. Comunicazione	3.091,84	1.979,66	0,49	1.139,46	0,00	3.119,12	0,49	3.119,60
6. Famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	27.082,64	4.760,84	2,36	10.197,49	0,00	14.958,32	2,36	14.960,69
7. Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	730.455,49	643.879,16	0,00	81.022,22	0,00	724.901,38	0,00	724.901,38
8. Immigrazione	6.152,31	4.569,24	4,16	2.231,82	0,00	6.801,06	4,16	6.805,22
9. Mercato del lavoro	30.240,28	18.020,29	29,87	7.058,09	0,00	25.078,38	29,87	25.108,25
10. Politiche per l'orientamento e la formazione	5.669,25	7.160,94	0,88	452,38	0,00	7.613,33	0,88	7.614,21
11. Politiche previdenziali	4.694.835,39	1.740.120,42	2,46	2.671.681,74	0,00	4.411.802,16	2,46	4.411.804,62
12. Innovazione tecnologica	43.586,49	11.637,48	15,82	26.189,76	0,00	37.827,24	15,82	37.843,05
13. Risorse umane e affari generali	33.108,71	8.176,66	22.239,67	3.476,83	0,00	11.653,49	22.239,67	33.893,16
14. Tutela delle condizioni di lavoro	11.418,47	9.056,13	0,00	6.090,87	0,00	15.147,00	0,00	15.147,00
15. Volontariato associazionismo e formazione sociali	38.672,21	23.415,41	5,96	12.618,31	0,00	36.033,72	5,96	36.039,68
Totale amministrazione	8.068.635,25	3.047.567,89	714.592,98	4.454.881,95	0,00	7.502.449,84	714.592,98	8.217.042,83

* Comprensivi delle variazioni in c/residui

	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio Stato (tit1+tit2)	112.027.661,47	115.804.095,62
Incidenza Ministero su bilancio Stato	7,20	2,63

Bilancio Stato (tit1+tit2) anno 2004	113.957.113,23	112.027.661,47

Dalla prima tabella emerge, per quanto attiene al rapporto tra impegni e massa impegnabile, come, in alcuni casi, il medesimo non possa considerarsi sufficientemente elevato (il meno elevato è quello del C.d.R. "Comunicazione", con l'11,9 per cento, decisamente basso, mentre i C.d.R. *Attività ispettiva* ed *Ammortizzatori sociali*" si attestano, rispettivamente, al 62,6 per cento ed al 77,9 per cento). Nel caso dei C.d.R. *Gabinetto* e *Risorse umane* si ha il fenomeno che determina le cosiddette "eccedenze" con impegni superiori alla massa impegnabile, ipotesi realizzabile in concreto per le spese "obbligatorie", segnatamente quelle di personale (se ne parlerà successivamente nella parte dedicata all'*Auditing*).

Per quanto attiene ai residui, si registra, nel complesso, una diminuzione del 6.9 per cento (da 8.068,6 milioni a 7.510,6) in decisa controtendenza rispetto al bilancio dello Stato (che passa da 112.027,7 milioni a 115.804,1 milioni), nei cui confronti, infatti, il bilancio del lavoro passa da un'incidenza del 7,20 per cento ad una del 2,63 per cento.

Tale diminuzione è dovuta soprattutto ad un miglioramento dei pagamenti sulla competenza (65.101,8 milioni su 68.955,6 di stanziamenti definitivi, pari al 94,41 per cento), livello che è peraltro dovuto alle rilevanti spese di trasferimento (*rectius* intervento) nei confronti sia delle gestioni previdenziali sia di regioni ed enti locali dal fondo per le politiche sociali, spese che ammontano a 60.945,1 milioni, per un incidenza del 96,6 per cento sul totale dei pagamenti.

Per alcuni C.d.R. sono comunque evidenti difficoltà nelle procedure di erogazione, anche per quanto attiene alla competenza, come nel caso del C.d.R. *Famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese*, che mostra pagamenti in competenza per 1,77 milioni su 7,46 di stanziamenti definitivi. Tale situazione risente dell'appesantimento delle gestioni pregresse, evidenziato dalla rilevanza dei residui che al 1° gennaio raggiungevano 27,08 milioni e risultano diminuiti in termini consistenti al 31 dicembre (14,96 milioni).

L'andamento del C.d.R. *Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione* - che costituisce oggetto di analisi nella presente relazione sia nella parte dedicata ai "Settori d'intervento" sia in quella relativa all'*Auditing* - indica un aumento dei residui, fondamentalmente connessi alla complessa gestione del *Fondo per l'occupazione*, che passano da 2.443,30 milioni di euro a 2.898,70, con un incremento del 18,64 per cento nell'esercizio 2005. Tale aumento va peraltro essenzialmente riferito piuttosto che all'andamento dei pagamenti sulla competenza (1.781,67 milioni su 3.052,43 di stanziamenti definitivi, pari al 58,3 per cento) a quello dei pagamenti sui residui (611,58 milioni su 2.443,30, pari al 25 per cento) e non va trascurato l'elevato livello delle economie.

Si registra un aumento dei residui per il C.d.R. *Immigrazione* dell'10,57 per cento (da 6,15 milioni a 6,80), determinato soprattutto dal basso livello di pagamenti in conto residui, che raggiunge solo il 44,55 per cento (2,74 milioni su 6,15) piuttosto che da quello in conto competenza, pur non particolarmente elevato, che raggiunge il 59,51 per cento (8,29 milioni su 13,93). Tali riscontri indicano una difficile entrata a regime di un contesto che va a proiettarsi sulla connessione dei due grandi temi sociali dell'*immigrazione* e dell'*integrazione*, ma che, al tempo stesso, vede competenze incrociate del Ministero del lavoro (di quello della solidarietà nel nuovo sistema) e del Ministero dell'interno.

Va anche segnalato l'andamento del C.d.R. *Politiche per l'orientamento e per la formazione* i cui pagamenti in conto competenza si fermano al 45,50 per cento (8,53 milioni su 18,75 di stanziamenti definitivi), mentre quelli in conto residui sono piuttosto elevati, raggiungendo il 92 per cento (5,22 milioni su 5,67).

Il C.d.R. *Mercato del lavoro*, che continua ad avere una cospicua massa-residui (25,08 milioni), registra comunque una significativa riduzione rispetto ai residui al 1° gennaio 2005, che ammontavano a 30,24 milioni.

Tale risultato va comunque riferito soprattutto alle economie che raggiungono 5,56 milioni, in quanto sia i pagamenti in conto residui (16,82 milioni su 30,24), sia quelli in conto

competenza (30,72 milioni su 54,33 di stanziamenti definitivi), avrebbero mantenuto invariata la situazione che emergeva dal rendiconto 2004.

Il C.d.R. *Comunicazione* vede aumentare i suoi residui (da 3,09 milioni a 3,12) ma tale dato sarebbe comunque accettabile ove non si verificassero rilevantissime economie pari al 76,15 per cento dell'intera massa spendibile (17,34 milioni su 22,77 milioni).

Del resto i pagamenti in conto competenza sono molto bassi (0,35 milioni) rispetto agli stanziamenti definitivi (19,68) fermandosi all'1,78 per cento.

Con livelli più sostenuti ma che si segnalano per la loro insufficienza, tenuto conto della rilevanza strumentale per tutta l'amministrazione, si presenta il C.d.R. *Innovazione tecnologica* i cui pagamenti sugli stanziamenti definitivi si fermano al 6,56 per cento (0,96 milioni su 14,64), mentre quelli in conto residui raggiungono il 38.91 per cento (16,96 milioni su 43,59).

Migliore è il *trend* del C.d.R. *Attività ispettiva* i cui pagamenti sugli stanziamenti definitivi (1,02 milioni su 1,90) sono del 53,68 per cento, mentre quelli in conto residui dell'83,33 per cento (0,05 milioni su 0,06).

Emblematica è infine la situazione del C.d.R. *Risorse umane e affari generali*, che ha vissuto nel 2005 gravi difficoltà per la gestione delle risorse, soprattutto per il sistema dell'organizzazione periferica che ad esso fa capo e sul quale ci si sofferma nella parte dedicata all'organizzazione.

Infatti, non solamente si riscontra un livello di pagamenti molto elevato in conto competenza con 302,63 milioni su 304,51 pari al 99,38 per cento, livello decisamente inferiore in conto residui (21,04 milioni su 33,11 pari al 63,55 per cento), ma si registrano eccedenze sugli impegni per 5,06 milioni (gli impegni ammontano, infatti, a 335,06 milioni su 328,76 di massa impegnabile, a sua volta comprensiva di 24,25 milioni di residui di stanziamento).

2.2. Auditing.

L'analisi che segue viene distinta nell'"Auditing" che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come è avvenuto negli ultimi esercizi, e nell'Auditing su particolari filiere contabili, partendo da un ordinativo estinto nell'esercizio finanziario 2005.

Si tratta, in quest'ultima fattispecie, dell'evoluzione della sperimentazione iniziata con la relazione sul rendiconto 2004.

2.2.1. Auditing sul sistema contabile.

Il Fondo per l'occupazione.

Il Fondo per l'occupazione è sempre più importante per la gestione sia delle politiche attive che di quelle "passive" dell'occupazione.

Gli interventi che fanno capo a questo fondo continuano ad aumentare e la sua gestione, per gran parte a carattere ricognitivo (si ricorda il cosiddetto decreto "di preordinazione" la cui dinamica viene descritta in relazione), è concentrata in una difficile *governance* delle risorse effettivamente disponibili da assegnare alle *emergenze* di carattere occupazionale che si verificano in corso di esercizio e per le quali vengono appostate risorse a valere sul fondo, con provvedimenti normativi d'urgenza.

Il difficile bilanciamento tra erogazioni che hanno carattere di continuità sia dirette a persone fisiche (come gli assegni agli "LSU") sia a persone giuridiche (come Italia Lavoro S.p.A. S.p.A., oggetto di particolare attenzione nella parte dedicata *all'auditing sui casi di specie* ed in quella dedicata alle *esternalizzazioni*) e quelle che si riferiscono a settori in crisi, costituisce il riscontro delle caratteristiche di un "Fondo plurintervento" che non è solamente una "stanza di compensazione" per il successivo trasferimento delle risorse finanziarie ad altri soggetti che li gestiranno in concreto, ma anche la traduzione delle scelte strategiche prese al

livello governativo nei *tiraggi* finanziari che rendono possibili gli interventi nei bacini emergenziali.

Cap. 7141 - Fondo per l'occupazione

(in euro)

	2001	2002	2003	2004	2005
PREV. DEF. COMP.	1.537.264.693,44	1.433.085.786,00	1.573.228.664,00	1.476.418.536,00	1.390.846.559,00
IMPEGNI	1.537.264.693,44	1.433.085.786,00	1.568.621.028,00	1.476.418.536,00	1.390.846.559,00
IMPEGNI EFFETTIVI	1.366.286.726,54	1.111.760.003,52	1.545.962.752,00	1.376.605.377,95	1.016.110.194,44
PAGATO COMPETENZA	399.737.639,89	470.219.607,33	557.813.210,25	729.864.398,35	611.684.706,39
PAGATO RESIDUI	1.525.722.184,23	1.254.379.415,13	994.692.402,83	820.680.529,12	429.750.128,05
RES. "ABD" PROV. RES.	14.843.586,93	2.568.927,54	300.000,00	1.332.079,21	0,00
RES. "C" PR.COMP.	966.549.086,63	641.540.396,19	988.149.541,79	646.740.979,60	404.425.488,05
RES. "C" PR.RES.	1.247.059.575,10	1.183.374.426,46	1.153.764.811,36	1.342.860.020,77	1.572.766.830,55
RES. "F" PR.COMP.	170.977.966,90	321.325.782,48	22.658.275,96	99.813.158,05	374.736.364,56
RES. "F" PR.RES.	40.917.368,23	24.792,15	0,02	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	1.137.527.053,54	962.866.178,67	1.010.807.817,75	746.554.137,65	779.161.852,61
RES.TOT.PR. RES.	1.302.820.530,28	1.185.968.146,15	1.154.064.811,38	1.344.192.099,98	1.572.766.830,55
RESIDUI INIZIALI	2.870.541.839,17	2.440.347.583,78	2.148.758.357,82	2.164.872.629,13	2.090.746.237,63
RESIDUI TOTALI	2.440.347.583,83	2.148.834.324,82	2.164.872.629,13	2.090.746.237,63	2.351.928.683,16

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

L'analisi della serie storica registra un aumento dei residui totali, in decisa controtendenza rispetto ai precedenti esercizi, avvicinando i livelli del 2001.

La spiegazione di tale andamento è nella netta diminuzione dei pagamenti in conto residui che si riducono della metà rispetto al 2004, esercizio nel quale si era già registrata una diminuzione di oltre il 30 per cento sul 2003.

I pagamenti sulla competenza che rappresentano il 43,98 per cento degli stanziamenti definitivi, in linea con quanto rilevato sul rendiconto 2004, confermano come sia opportuno rivedere tutta la sistematica del Fondo al fine di liberare risorse residenti nella massa-residui che non trovano una loro finalizzazione.

Il problema di affermare una reale *governance* di un Fondo che non può rimanere un mero serbatoio per interventi di vario segno che non appartengono ad una strategia unitaria è, quindi, in un contesto complessivo nel quale la costante è rappresentata dalla scarsità di risorse, quanto mai urgente.

Com'è avvenuto nelle precedenti relazioni, si offre una rappresentazione della *dinamica* del Fondo, con tutti i passaggi finanziari che lo riguardano:

euro **1.191.846.559,00** (tabella 4 del Decreto Ministeriale 31.12.2004)
(Stanziamento iniziale)

Riduzioni in via legislativa:

(valori assoluti)

5.000.000,00	Convenzioni ministero beni ed attività culturali d.l.31.1.2005 conv. con L.31.3.2005 n.43
1.549.370,70	art. 119 della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 59 comma 2 della legge n. 144 del 1999
6.549.370,70	**Totale riduzioni per via legislativa.**

Pertanto dello stanziamento del capitolo in seguito alle riduzioni per via legislativa sono rimasti disponibili per gli impegni di spesa euro 1.185.297.188,30.

Incremento risorse:

170.000.000,00	**Var.bilancio *in itinere* per potenziamento ammortizzatori in deroga (150 milioni), incentivi alle assunzioni (10 milioni) e incentivi alla mobilità territoriale (10 milioni).**

La disponibilità complessiva del Fondo, sulla competenza, è risultata pertanto pari ad euro **1.389.297.188,30.**

Le risorse finanziarie di competenza 2005 sono state preordinate con il d.m. 14.10.2005, registrato alla Corte dei conti Reg. 6 foglio 38 il 14 dicembre 2005, nel quale si evidenzia che:

a) euro 304.709.570,46 sono stati preordinati per il finanziamento di progetti formativi relativamente all'obbligo di frequenza ai sensi dell'art. 68, comma 4 lett. a) della legge 17.5.199, n. 144, come modificato dall'art. 78, comma 18, della legge 23.12.2000, n. 388;

b) euro 15.493.706,97 per il finanziamento di progetti di formazione dei lavoratori che prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro nonché progetti di formazione presentati direttamente dai lavoratori ai sensi dell'art. 6 comma 4 della legge 8.3.2000, n. 53;

c) euro 2.000.000,00 per il finanziamento degli interventi di cui all'art. 80 comma 4 della legge 23.12.1998, n. 448 in materia di formazione professionale ai sensi dell'art. 1, comma 115 della legge 30 dicembre 2004, n. 311;

d) euro 46.481.120,92 di cui euro 5.164.569,00 per i contratti di riallineamento retributivo e di cui euro 41.316.551,92 per i soci delle cooperative di lavoro relativi all'anno 2005, ai sensi degli artt. 23, 24 e 27, comma 1 lettera b, della legge 24.6.1997, n. 196;

e) euro 30.987.413,95 ai sensi dell'art. 4, comma 27 del decreto-legge 1°.10.96, n. 510, convertito con legge 28.11.96, n. 608 in materia di mobilità lunga;

f) euro 26.045.385,00 ai sensi dell'art. 4 comma 1 lett. B) del decreto-lgge 11.6.2002, n. 108 convertito con legge 31.7.2002, n. 172 per la copertura finanziaria delle disposizioni urgenti in materia di occupazione e previdenza indicate nel medesimo decreto-legge;

g) euro 5.164.569,00 per gli incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge 23.12.1998, n.448, come modificato dall'art.41 comma 4 della legge 17 dicembre 2002, n.289;

h) euro 40.263.797,20 per gli incentivi all'impiego e all'auto-impiego dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili per l'attuazione delle misure di svuotamento del bacino LSU di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2000, n.81 e per favorire il mantenimento dei processi di stabilizzazione;

i) euro 44.000.000,00 ai sensi dell'art.50, commi 1, 2 e 6 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

j) euro 40.000.000,00 ai sensi dell'art.1-bis del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249 convertito con modificazioni con legge 3 dicembre 2004, n. 291 per cassa integrazione straordinaria e mobilità straordinaria dei vettori aerei e delle società da questi derivanti;

k) euro 58.000.000,00 per lo svolgimento di attività straordinarie ai sensi dell'art.1 commi 262 (primo periodo) e 264 della legge 30 dicembre 2004, n. 311;

l) euro 494.453.973,40 per le proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art.1, comma 155 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come da ultimo modificato dall'art.7 del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni con legge 17 agosto 2005, n. 168;

m) euro 45.000.000,00 per la proroga al 31.12.2005 dell'iscrizione alle liste di mobilità per i lavoratori di aziende con meno di 15 dipendenti ai sensi dell'art.6-septies del decreto-

legge 30 dicembre 2004, n. 314, convertito con modificazioni con legge 1° marzo 2005, n. 26;

o) euro 6.400.000,00 per la crisi della sanità privata ai sensi dell'art.41 commi 7 e 8 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, come modificato dall'art. 44 comma 9-ter della legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326;

p) euro 64.162.778,89 per le attività socialmente utili ai sensi dell'art.78 commi 2 e 3 della legge 24 novembre 2003, n. 326;

q) euro 10.432.531,00 per le attività finanziabili ad Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. ai sensi dell'art. 30 della legge 28.12.2001, n. 488;

r) euro 10.000.000,00 per le spese di funzionamento di Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. ai sensi dell'art.7-terdecies del decreto-legge 31.01.2005, n. 7, convertito con modificazioni con legge 31 marzo 2005, n. 43;

s) euro 20.658.275,96 per il sostegno della flessibilità dell'orario di lavoro ai sensi dell'art. 9 comma 1 della legge 8 marzo 2000, n. 53;

t) euro 5.000.000,00 per la proroga dei contratti di solidarietà ai sensi dell'art. 1 comma 162 della legge 30 dicembre 2004, n. 311;

u) euro 10.000.000,00 per gli incentivi alle assunzioni dei lavoratori di cui all'art. 13 comma 2, lett. c) del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 80 (Piano d'azione sviluppo economico-sociale e territoriale).

Nell'art. 2 del decreto vengono, infine, preordinate anche le risorse non ancora destinate, che ammontano ad euro 100.044.065,55:

- la quota di euro 6.404.065,55 per i benefici dei lavoratori edili e dei lavoratori del sottosuolo ai sensi dell'art. 78, commi 22, 23 e 30 della legge 23.12.2000, n. 388, che sono stati accantonati in via prudenziale, non esistendo tuttora la proroga dal 2004;
- e la quota di euro 93.640.000,00 *per finalità ancora da individuare* (che riguarderanno, com'è accaduto nel recente passato, con forte probabilità, interventi di CIGS per settori in crisi).

Dalla lettura, piuttosto complessa, della distribuzione delle risorse assegnate al Fondo sui vari interventi, emerge una quota ancora superiore a quella del 2004 (che ammontava ad euro 68.263.787,35) disponibile per ulteriori interventi.

Si conferma pertanto l'avviso che debba rivedersi la sistematica del Fondo e recuperare al bilancio dello Stato (riorientandola sul bilancio del Ministero) l'area piuttosto consistente di residui che continuano a trascinarsi da molti esercizi finanziari e che comunque non potrebbero, proprio per la loro natura di residui, essere destinati a nuove finalità.

I capitoli-fondo.

Un quadro più completo dei "capitoli-fondo" esistenti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene reso nella seguente tabella:

Capitoli Fondo

(in euro)

Cdr	Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Pr. Comp.	Economie c/comp.	Economie c/res.
3	2140	Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione	31.686.157,66	33.569.698,00	23.807.548,42	16.170.443,34	17.531.010,86	9.762.149,58	0,00	7.746.853,04
7	3490	Spese per le attività di valutazione e monitoraggio delle politiche sociali sul territorio	417.745,89	382.185,00	41.922,92	205.423,92	537.609,75	325.287,78	14.974,30	0,00
7	3527	Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale	85.271.741,54	60.633.450,00	12.618.514,55	38.759.588,49	79.916.395,01	48.014.934,07	1,38	14.610.692,11
8	3783	Fondo nazionale per le politiche migratorie	5.964.379,49	12.731.693,00	7.981.691,80	2.699.640,33	6.769.469,97	4.537.647,44	212.353,76	1.032.916,63
9	3936	Fondo per il funzionamento del comitato per l'emersione del lavoro non regolare	58.413,42	491.000,00	0,00	58.413,42	471.377,97	471.377,97	19.622,03	0,00
9	3943	Spese per il finanziamento dei progetti in materia di interventi per la lotta alla drogra.	1.483.693,72	756.597,00	632.188,38	400.892,77	124.407,38	124.407,38	1,24	1.082.800,95
9	3975	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	0,00	30.987.414,00	28.648.131,00	0,00	2.339.283,00	2.339.283,00	0,00	0,00
11	4331	finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale	27.513.037,28	341.422.065,00	325.197.973,12	27.507.022,88	16.224.031,88	16.224.031,88	60,00	6.014,40
15	5242	Fondo per il volontariato	3.356.253,10	1.178.473,00	0,00	1.142.702,29	2.278.429,24	1.176.058,42	2.414,58	1.111.179,99
15	5246	Fondo per l'associazionismo sociale	18.162.352,10	11.131.897,00	131.896,65	4.997.620,34	20.483.198,70	11.000.000,00	0,35	3.681.533,06

Per quanto attiene al "Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione", si conferma il *trend* positivo rilevato nel precedente esercizio, in quanto i residui continuano a diminuire (ed in maniera consistente del 13,86 per cento) anche grazie a consistenti economie sui residui (per oltre 7 milioni di euro).

Soffermando l'attenzione sugli altri Fondi indicati nella tabella vanno segnalati quegli andamenti che mostrano come l'apparente diminuzione di residui sia fondamentalmente dovuta ad una significativa dimensione delle economie in c/residui, fenomeno questo che segnala la ravvisata impossibilità di condurre a termine quei progetti per i quali i fondi erano stati conservati.

Un esempio è dato dal Fondo per l'infanzia e l'adolescenza che mostra una diminuzione dei residui, ancora piuttosto consistenti, ma ciò è dovuto in buona parte ad economie per 14,61 milioni di euro. Per quanto attiene al Fondo per il monitoraggio delle politiche sociali, che consente di attivare gli strumenti per rilevazioni e valutazioni che non possono ritardarsi ulteriormente e dei quali si tratta nella parte dedicata al Fondo per le politiche sociali, esso mostra un consistente aumento dei residui nella misura del 28,57 per cento, mentre sono insignificanti le economie.

Eccedenze sugli impegni.

Un fenomeno che si è riscontrato nell'analisi del rendiconto 2005 è stato quello delle "eccedenze" dovute ad impegni superiori alla "massa impegnabile", costituita dagli stanziamenti di competenza e dai residui di stanziamento.

In pratica tale situazione, come è stato sottolineato in precedenza, è riconducibile al C.d.R. *Risorse umane e affari generali.* Dalla tabella che segue può, infatti, evincersi come i capitoli interessati siano tutti relativi a spese obbligatorie connesse agli emolumenti corrisposti al personale e di competenza dunque di tale C.d.R.. Una considerazione che può farsi è che tale evenienza sia la conseguenza delle particolari difficoltà che si sono riscontrate nel 2005 (ed anche nella prima parte del 2006, aggravate dalle limitazioni disposte in Finanziaria) nella gestione delle risorse attinenti alla funzionalità degli uffici ed alla gestione sul territorio delle loro competenze.

Economie in c/competenza

(in euro)

CDR	Cap	Descrizione	Prev. def. comp.	Impegni	Pagato competenza	Eco. msp (C/C)	Res.tot. pr.comp.	Inc.% econ. su pr.def.comp.	
1	1003	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e degli oneri so ciali a carico dell'amministrazione.	2.629.331,00	2.819.366,38	2.819.366,38	-190.035,38	0	-7,23	(ECCEDENZE)
1	1007	Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti.	1.390.421,00	2.031.098,03	1.979.091,46	-640.677,03	52.006,57	-46,08	(ECCEDENZE)
1	1008	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attivita' produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti.	488.371,00	578.260,10	554.398,25	-89.889,10	23.861,85	-18,41	(ECCEDENZE)
7	3424	Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	335.173,00	347.111,02	343.551,01	-11.938,02	3.560,01	-3,56	(ECCEDENZE)
13	4766	Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	40.253.739,75	55.221.752,08	55.167.954,19	-14.968.012,33	53.797,89	-37,18	(ECCEDENZE)
13	4767	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attivita' produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	14.022.951,26	16.344.089,05	16.244.970,07	-2.321.137,79	99.118,98	-16,55	(ECCEDENZE)

2.2.2. Auditing su casi di specie.

L'analisi che segue, espressamente prevista sia nella Programmazione generale della Corte, per il 2006, sia in quella relativa al Rendiconto 2005, costituisce l'evoluzione della sperimentazione portata avanti dalla Corte nella relazione sul rendiconto 2004.

E' quindi più ampia, riguardando nella specie nove filiere contabili che sono state individuate partendo da ordinativi emessi nel corso dell'esercizio finanziario 2005, ricostruendo tutto il procedimento, per valutarne la conformità alla normativa vigente, a partire da controllo eseguito in sede di legittimità.

Le operazioni di *auditing*, tenutesi secondo le procedure previste, hanno riguardato la Direzione per l'innovazione tecnologica che gestisce gran parte della contrattualistica dell'amministrazione, la Direzione per la comunicazione istituzionale, la Direzione per gli ammortizzatori e gli incentivi all'occupazione, per la quale sono stati esaminati ordinativi emessi per i servizi resi in base a convenzioni, da Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. - Agenzia del ministero che costituisce un esempio di esternalizzazione sul quale la Corte ha soffermato la sua attenzione, in conformità a quanto previsto nella Programmazione generale ed a quella, particolare concernente il rendiconto 2005 - Infine è stato esaminato un ordinativo emesso dalla Direzione per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, temi di grande attualità.

cap. 4690 (Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo):

Mandato n. 16 (Sas Institute S.r.l.) Rinnovo licenze € 151.384,46 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 5.5.2005; emesso il 7 aprile 2005 e pagato il 5 maggio 2005.

Con questo ordinativo sono state pagate 5 fatture relative al canone annuo per l'utilizzazione di softwares e l'acquisizione delle relative licenze di uso per il periodo 22.12.2004/21.12.2005. L'ordinativo è stato emesso nel 2005 non essendo stato possibile farlo entro l'esercizio nel mese di dicembre.

Il rapporto contrattuale dell'Amministrazione con la S.r.l. SAS Institute trae origine da un contratto stipulato il 22.12.2003 ed approvato con D.D.G. prot. n. 137 del 22.12.2003.

Detto contratto aveva come oggetto la fornitura di licenze d'uso e di servizi professionali per il potenziamento delle funzioni di analisi statistica per la procedura CLAP ed era stato stipulato a trattativa privata ai sensi dell'art. 41 del R.C.G.S., in quanto la Società è la distributrice esclusiva in Italia dei prodotti SAS che sono gli unici a possedere la caratteristica di presentare, in un ambiente integrato, una serie di strumenti per lo sviluppo completo di sistemi per l'analisi statistica.

In vista della scadenza del contratto originario, l'Amministrazione ha richiesto un preventivo di spesa per il rinnovo delle licenze già fornite e per la fornitura di altre licenze d'uso. La Società ha risposto inviando la proposta già citata.

L'affidamento è avvenuto con la nota prot. 16/6854 del 16.12.04, ai sensi dell'art. 5 e 3 del d.P.R. 20.08.01, n. 384, con il quale è stato emanato il Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia. La spesa complessiva di euro 151.384,46 è stata impegnata con il decreto del Direttore Generale ad interim prot. N. 16/7883 del 21.12.2004.

Il ricorso ai servizi in economia è legato alla continuità del rapporto contrattuale che ha le caratteristiche tipiche di un servizio reso per periodi continuativi al fine di assicurare la conduzione del sistema.

Pertanto, è fondamentale la scelta di partenza di ricorrere ad una particolare società in quanto detentrice di peculiari caratteristiche. Nell'ottica del controllo di *compliance*, dell'attività di audit, va richiamata l'analogia tra i servizi in economia e la trattativa privata che deriva dallo stesso sistema comunitario e che ha trovato una sottolineatura in occasione della introduzione di una norma particolare nella legge finanziaria per il 2003 (art. 24, legge n. 289/2002), sulla quale

si sono espresse le Sezioni riunite con la delibera n. 7 del 2003. Tale norma prevedeva l'abbassamento del limite ai 50.000 euro per l'applicazione della normativa comunitaria in materia di trattativa privata, ritenuta estendibile per analogia anche ai contratti in economia. Successivamente con la Finanziaria per il 2004 (art. 3, comma 166, legge n. 350/2003) tale disposizione è stata abrogata.

La sottolineatura che emerge dalla documentazione della assoluta specificità dei prodotti del fornitore ai fini dell'analisi statistica che costituiva l'oggetto fondamentale di tutta l'operazione va quindi considerata nel quadro sopra richiamato.

La distribuzione del contratto per annualità e l'individuazione del corrispettivo per le licenze d'uso, in base a canoni predeterminati, costituisce una fattispecie tipica per tali prestazioni.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Mandato n. 47 (Getronics solutions Italia S.p.A.) Forniture servizi man- 1500 stampanti e 1498 PC € 202.542,60 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 14.7.2005.

Un aspetto di particolare rilevanza è quello della consistenza del livello di manutenzione oggetto del contratto, in quanto, come si evince dalla documentazione, tale rapporto trae origine da una locazione triennale, in adesione a convenzioni stipulate dalla Consip S.p.A., ai sensi dell'art. 26 della legge n. 488/1999, di 1500 pc desktop e relative stampanti, la cui consegna è stata distribuita nel tempo (tra il maggio 2001 e il marzo 2002), con la conseguenza che i successivi rapporti contrattuali legati all'ulteriore manutenzione delle apparecchiature dovessero essere programmati in base ai tempi necessari con il termine comune del marzo 2005.

Indubbiamente la struttura contrattuale è particolarmente complessa per tale ragione e la sua effettiva dinamica è riscontrabile solo dalle tabelle allegate all'offerta della società. Trattasi evidentemente di un caso in cui alla scadenza del leasing è subentrato il riscatto da parte dell'Amministrazione delle apparecchiature.

Su questo punto è opportuno far notare come nonostante l'evidente livello di obsolescenza delle medesime, l'Amministrazione abbia stipulato un contratto di manutenzione di consistente onerosità (202.542,60 euro IVA compresa), con una evidente diversa efficacia, a seconda della "vetustà" dei PC.

In considerazione delle note difficoltà che l'Amministrazione del lavoro ha incontrato nel tempo, per implementare il proprio sistema informatico, si rileva che la scelta segnalata implica una sostituzione in blocco di tutto l'hardware, a livello desktop, (o quasi) degli uffici centrali o periferici, operazione decisamente rilevante sotto il profilo dell'impegno finanziario. Si rimarca quindi come non si sia utilizzata l'opzione classica del leasing che consiste nella sostituzione con modelli tecnologicamente più avanzati dei beni originariamente oggetto del contratto; laddove l'acquisizione in proprietà degli stessi mette in discussione proprio la scelta originale, che altrimenti avrebbe dovuto essere diversa, e cioè acquisire direttamente i medesimi beni.

Fermo restando quanto sopra, non si hanno altre osservazioni da formulare sulla regolarità della filiera amministrativo contabile.

cap. 7821 (Spese per lo sviluppo del sistema informativo);
Mandato n. 4 (Getronics solutions Italia S.p.A.) Servizio di sviluppo e conduzione del sistema informativo SIL € 626.923,20 – esercizio di provenienza 2001, estinto l'11.3.2005.

Il contratto è di particolare complessità in quanto riguarda ben 11 attività che vanno dalla conduzione di sistemi allo sviluppo all'assistenza tecnologica ed organizzativa, alla progettazione ed a tutte quelle che assicurano la gestione di applicazioni software legate ai compiti affidati ad Italia lavoro S.p.A., sulla quale la Corte si sofferma ampliamente nella presente relazione, per arrivare ai profili inerenti a governo, controllo e sicurezza.

Queste attività vengono assicurate nell'ambito dell'R.T.I. aggiudicatario della gara, in vario modo, dalle società ad esso appartenenti.

Il decreto con il quale è stato approvato il contratto è stato registrato dalla Corte il 9 marzo 2004.

Le prestazioni oggetto dell'ordinativo in esame che attengono in particolare ai servizi di Helpdesk e alla conduzione di piattaforme tecnologiche, resi da Getronics solutions Italia S.p.A.; vanno quindi considerate nel contesto complessivo del contratto di cui sopra, che ammonta ad euro 27.769.625,60 IVA compresa.

Per quanto siano facilmente identificabili gli importi e le sequenze contabili inerenti alle specifiche prestazioni citate, essendo in unica soluzione i pagamenti, a fronte di due fatture trimestrali (gennaio-marzo ed aprile-giugno 2004) riferite ai canoni previsti, e non essendo in discussione il regolare svolgimento del servizio, in quanto formalmente attestato dalla direzione generale, va sottolineato come la scelta di gestire con un unico contratto tutte le implementazioni del sistema informativo - oltre a ritardare ulteriormente il processo di autonomizzazione dell'amministrazione, quanto meno per le professionalità di servizio che in essa possono essere reperite ed accresciute nel campo informatico, aspetto dalla Corte costantemente ribadito in particolare nelle sue relazioni sull'Informatica (è attualmente programmata una nuova indagine in merito), - determina una situazione estremamente complessa sia sotto il profilo del governo delle prestazioni rese e del loro rapportarsi in termini attuali alle esigenze dell'amministrazione, sia sotto il profilo della gestione finanziaria, la quale merita una riflessione.

Infatti, già con il decreto di impegno del 2 dicembre 2004, si individuano fondi sul capitolo 7100 (di cui ha preso il posto l'attuale) che provengono per 6.990.000,00 euro dall'e.f. 2004 e per 8.010.000,00 euro dall'e.f. 2003, per complessivi 15 milioni di euro. Tale somma non copre l'importo totale del contratto (euro 27.769.625,60 IVA compresa) e questo è un aspetto particolarmente significativo perché implica un ulteriore consistente quota di impegno afferente all'esercizio 2005. Non va inoltre sottaciuto che l'ordinativo in esame reca quale esercizio di provenienza il 2001; considerando che la sua emissione e la sua estinzione avvengono nei primi mesi del 2005, su di un decreto con il quale è stato approvato il contratto generale, al quale si è fatto ampio riferimento nel 2003, appare evidente come la situazione di stallo fotografata nella passata relazione sia nella parte dedicata al sistema informativo sia in quella dell'auditing, abbia nel tempo determinato una gestione finanziaria piuttosto appesantita che attiene anche a risorse reiscritte in bilancio e prende in considerazione un significativo arco temporale (al momento, 2001-2005).

Per quanto quindi, non vi siano specifici rilievi in ordine alla filiera dell'ordinativo in esame, va sottolineato quanto sopra evidenziato per l'esecuzione del contratto complessivo per "l'acquisizione di beni e di servizi per lo sviluppo e gestione del SIL".

Mandato n. 51 (Intesa Mediofactoring S.p.A.) Proroga di 6 mesi per forniture e cond. di "centro di contatto Welfare" € 465.059,78 trimestre 1.10/31.12.2004 – esercizio di provenienza 2002 estinto il 3.6.2005.

L'ordinativo in esame attiene ad una fattispecie sempre più riscontrabile nelle amministrazioni pubbliche, quella della cessione del credito, che si differenzia dal *factoring* nell'ambito pubblico per l'esigenza di accettazione esplicita da parte dell'Amministrazione. Tale cessione è stata notificata alla medesima il 3.3.2005 ed accettata dalla stessa il successivo 8.3.2005. Il titolo è stato emesso dunque nei confronti della Società di *factoring* il 20.4.2005 e messo in pagamento l'8 giugno 2005.

Inoltre, il contratto sottostante con la Enterprise digital archites S.p.A., si inserisce anch'esso in una tendenza sempre più diffusa: l'*outsourcing*, che in questo caso riguarda la fornitura e la conduzione del centro di contatto multicanale denominato "Centro di contatto

Welfare". Il relativo contratto è stato stipulato il 23.12.2003, approvato con decreto direttoriale del 29.12.2003 e registrato dalla Corte il 29.3.2004.

L'Amministrazione ha ritenuto di prorogare il contratto, che originariamente prevedeva una durata semestrale, per i due trimestri successivi alle medesime condizioni, opzione questa espressamente indicata nel contratto, e pertanto ha provveduto ad impegnare in data 2.12.2005 la somma di 930.119,57 euro IVA compresa.

Pur tenendo presente che, come si è detto prima, la cessione del credito è ormai un fenomeno abbastanza diffuso anche nel caso di forniture di beni e servizi alla PA, si sottolinea come sia stata prevista l'ultrattività del contratto, opzione indicata nel contratto medesimo, con lo stesso soggetto cedente il credito vantato nei confronti dell'Amministrazione.

Mal si concilia quindi un rinnovo del rapporto contrattuale in un contesto che ha trovato comunque una definizione non con il contraente ma con un terzo: il cessionario, elemento normalmente sintomatico questo dell'insorgere di problematiche nel rapporto tra contraenti.

Inoltre non va sottaciuto che ben diverso è l'atteggiarsi dei rapporti tra Amministrazione e fornitori rispetto a quelli tra amministrazione e cessionario del credito, allontanandosi il tema del rispetto delle condizioni contrattuali e ponendo quindi eventuali problemi in ordine alla corretta esecuzione del contratto.

Ferme restando le considerazioni di cui sopra e tenendo conto che la filiera esaminata attiene al contratto originario, l'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

cap. 7202 (Fondo per l'occupazione):
Mandato n. 164 (Italia lavoro S.p.A.) Attività finanziabili ai sensi dell'art. 30 legge n. 448/2001) - € 2.820.000,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 16.08.2005.

L'ordinativo riguarda una delle attività che si inseriscono negli affidamenti che il Ministero del lavoro e pol. Sociali da ad Italia lavoro S.p.A., ai sensi dell'art. 30 della legge 28.12.2001 n. 448, per la promozione e gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego.

Sui rapporti tra Ministero e Italia lavoro ci si sofferma in altra parte della relazione; va comunque precisato che le cennate attività impingono sotto il profilo finanziario sulle disponibilità del Fondo per l'occupazione che costituisce un fondo pluri-intervento, oggetto dell'attenzione della Corte nella parte dedicata all'Auditing generale. Sempre sul Fondo vengono appostate le risorse pari a 10 milioni di euro annui destinate dalla legge finanziaria alle spese di funzionamento di Italia lavoro S.p.A..

Tutte le attività finanziabili ai sensi del citato art. 30 legge n. 448/2001, trovano un unico contesto autorizzatorio, sotto il profilo della spesa, cosa avvenuta, per quello che qui interessa, con il decreto direttoriale del 22 febbraio 2005, con il quale sono stati impegnati 30 milioni di euro a favore sia di Italia Lavoro sia dell'INPS per il complesso delle citate attività.

Va ulteriormente precisato che queste risorse sono di provenienza 2004 perché sono stati individuate con il cosiddetto provvedimento di "preordinazione", un provvedimento dall'evidente carattere ricognitorio, che viene emanato alla fine dell'esercizio di competenza (nella specie il d.m. è del 12 ottobre 2004 ed è stato registrato dalla Corte il 3 novembre successivo) con la conseguenza che i fondi devono essere conservati in conto residui per l'esercizio successivo.

Pertanto la spesa erogata con l'ordinativo diretto n. 164, come quella dell'ordinativo n. 181 che viene esaminato successivamente, grava sul cennato impegno di 30 milioni di euro. Le attività che trovano quale corrispettivo l'erogazione con gli ordinativi in discorso sono state oggetto del provvedimento con il quale sono stati approvati i relativi programmi esecutivi.

Fatte queste premesse, l'ordinativo 164 fa riferimento alla realizzazione delle azioni prevista dal progetto P.A.R.I. "Programma di azione per il reimpiego di lavoratori svantaggiati",

presentato da Italia lavoro S.p.A., per il quale è stato assegnato un contributo complessivo ed onnicomprensivo pari a 9.400.000 euro, per quanto attiene alle azioni di coordinamento, controllo di gestione e segreterie tecniche e monitoraggio di LSU e ammortizzatori sociali.

L'importo di 2.820.000 euro corrisponde quindi al 30 per cento del contributo che costituisce la prima quota di finanziamento. Va tenuto conto che tale quota viene erogata una volta registrato il provvedimento con il quale vengono approvate le azioni specifiche (provvedimento n. 668 del 18 marzo 2005 registrato alla Corte dei conti il 1 giugno successivo).

Le azioni che qui interessano sono il coordinamento, di programma ed operativo per la sede centrale e le sedi territoriali, che ammonta per 24 mesi a 7 milioni di euro, il controllo di gestione e le segreterie tecniche per 1 milione di euro ed il monitoraggio per gli "LSU" e gli ammortizzatori sociali per 1.400.000 euro.

Pertanto a fronte dell'erogazione sta tutta la fase che è a monte della realizzazione delle azioni, che è stata descritta in precedenza. Appare evidente inoltre come le azioni indicate, siano strettamente legate all'andamento dei singoli progetti, nel senso che si tratta di attività a prevalente carattere generale, salvo quella più specifica di monitoraggio che afferiscono alla gestione dei singoli progetti.

Nel rilevare la consistente entità del compenso previsto, per 24 mesi, (9.400.000 complessivi su 32.400.000 euro destinate all'Italia lavoro per il complesso delle attività), per le azioni in discorso, si sottolinea come le prime rendicontazioni siano successive all'ordinativo in esame. Pertanto per ciò che concerne detto ordinativo può dirsi che la filiera contabile sia stata regolare.

Mandato n. 181 (Attività finanziabili ai sensi art. 30, legge n.448/2001) - € 1.125.000,00 esercizio di provenienza 2004 estinto il 19.10.2005.

In questo caso l'azione interessata è quella relativa al reimpiego dei lavoratori svantaggiati, per la quale, nel suo complesso, è stata prevista l'assegnazione di risorse per 12 milioni di euro con il citato decreto direttoriale n. 668 del 18 marzo 2005 registrato alla Corte dei conti il 1° giugno successivo, ed in particolare per le politiche di inserimento di lavoratori socialmente utili, come si è visto, nell'ambito del programma di reimpiego (P.A.R.I.), per 3.750.000 euro divisi in 1.746.574,30 per azioni sulla "domanda", 1.060.484,44 per azioni sull'"offerta" e 942.941,26 per comunicazione, monitoraggio e assistenza al ministero.

L'importo di 1.125.000 euro attiene all'erogazione del 30 per cento che costituisce anticipazione e che viene erogata al momento della presentazione della progettazione esecutiva.

Detta progettazione è stata realizzata e copia della stessa inviata alla Corte nell'ambito dell'attività di auditing, della quale si dà conto nel presente contesto.

Pertanto risulta adempiuto quanto previsto dal decreto direttoriale n. 668 del 18 marzo 2005 e la filiera amministrativo contabile regolare.

cap. 3124 (Spese per le relazioni pubbliche, per la comunicazione istituzionale, per l'organizzazione e partecipazione a convegni, congressi e altre manifestazioni):
Mandato n. 26 (Italia lavoro S.p.A.) Partecipazione ministero del lavoro ad eventi fieristici...) € 129.000,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 17.6.2005.

L'ordinativo costituisce l'anticipazione, pari al 30 per cento del contributo complessivo di 430.000 euro (come previsto dall'art. 2 del decreto direttoriale del 16 febbraio 2005 con il quale è stato approvato il progetto esecutivo denominato "Welfare comunicazioni").

Detto progetto prevede la realizzazione di 3 distinte attività: progettazione e realizzazione di uno stand istituzionale da utilizzare nel corso del 2005 nelle principali manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale individuate, la progettazione e la realizzazione di grafica personalizzata e l'assistenza e l'organizzazione di convegni, seminari e conferenze stampa sui temi individuati d'intesa con la direzione generale per la comunicazione del ministero.

La strutturazione completa dei costi del progetto prevede 43.000 euro per il coordinamento, l'assistenza e la segreteria tecnica; 216.000 euro per la progettazione e realizzazione dello stand; 90.000 euro per l'adattamento dello stand, immagazzinaggio, stoccaggio, manutenzione e il trasporto del materiale; 31.000 euro per i servizi di assistenza, il presidio dello stand e l'attività convegnistica; 50.000 euro per l'acquisizione degli spazi espositivi, per un totale di 430.000 euro.

Va precisato che il decreto direttoriale citato modifica parzialmente il precedente decreto del 31 dicembre 2004, con il quale era stato autorizzato l'impegno di spesa in seguito all'atto di concessione del contributo (del 30 dicembre 2004), nel quale erano contenute le clausole recanti le reciproche obbligazioni.

Le modifiche attengono alle quote di erogazione; infatti, mentre, originariamente, dopo l'anticipazione era previsto il saldo della somma residua a fronte di una verifica amministrativo-contabile del rendiconto generale delle spese dichiarate, ferma restando la possibilità per la Direzione di effettuare eventuali verifiche intermedie, nella nuova formulazione, cambia il regime.

Viene infatti prevista una seconda quota, sempre pari al 30 per cento del contributo, a fronte di dichiarazione del sostenimento di costi non inferiori all'ammontare della prima anticipazione, ed una terza quota pari al 20 per cento a fronte della dichiarazione afferente a costi non inferiori alla prima e alla seconda quota.

Pertanto, al momento della rendicontazione, ora sostanzialmente resa da una relazione contabile di una società di revisione, risulta da erogare solo il residuo 20 per cento che dovrebbe tener conto anche del controllo di qualità sui risultati raggiunti da parte dell'Amministrazione.

Appare quindi fortemente affievolito il controllo sulle fasi di avanzamento del progetto che, oltre tutto costituisce una sorta di *outsourcing* di una significativa parte delle attività istituzionali della Direzione.

Infine, non risulta ancora realizzato il predetto controllo di qualità.

Sulla scorta di quanto precede, pur tenendo conto che l'ordinativo in questione si riferisce alla prima anticipazione e, quindi, la filiera amministrativo contabile relativa al medesimo appare esente da osservazioni, dovendosi ritenere ormai esaurito l'intero progetto si sottolinea l'esigenza di portare a compimento le fasi afferenti la valutazione dei costi ed il controllo dei risultati.

Mandato n. 52 (Italia lavoro S.p.A.) Promozione e diffusione cultura CSR; € 300.000,00 – esercizio di provenienza 2004 estinto il 28.9.2005.

L'ordinativo concerne l'anticipazione del 30 per cento del contributo relativo al progetto "promozione e diffusione della *Corporate Social Responsability* approvato con il decreto direttoriale del primo giugno 2005 registrato alla Corte dei conti il successivo 26 luglio.

L'impegno di spesa è stato disposto con il decreto direttoriale del 31 dicembre 2004, rinviando al provvedimento che si è citato in precedenza l'approvazione del programma nell'ambito delle azioni finanziabili.

Si esprimono perplessità su tale circostanza, motivata chiaramente dal rischio di perdere la disponibilità delle risorse da assegnare al progetto, all'epoca non ancora presentato (il progetto infatti è del maggio 2005).

Come nei casi che precedono, trattandosi della prima quota, non sussistono evidenze sulle attività svolte, in quanto successive alla sua erogazione. E' importante comunque sottolineare come sia stata rispettata una strutturazione delle erogazioni più aderente alla logica degli stati di avanzamento (la seconda e la terza quota, rispettivamente del 30 per cento e del 20 per cento si basano sulle rendicontazioni pari ai livelli delle precedenti quote ed il saldo a conguaglio è condizionato sia da una relazione contabile redatta da una società di revisione, sia dal controllo di qualità sui risultati raggiunti).

Per quanto attiene a tale ultimo aspetto con decreto direttoriale il 15 febbraio 2006 è stato costituito un comitato per la valutazione del progetto.

Le competenze del comitato partono dalla relazione prevista per conseguire la seconda rata del finanziamento. In proposito, si fa notare come la prima rata sia stata erogata fin dal settembre 2005 e non si abbiano notizie sull'ulteriore stato di avanzamento del progetto e sull'attività eventualmente svolta dal predetto comitato.

Fermo restando quanto sopra evidenziato, non si riscontrano anomalie nella filiera amministrativo contabile

cap. 3285 (Spese per il funzionamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico relativo alla realizzazione di interventi a livello nazionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza):
Mandato n. 4 (Istituto degli Innocenti di Firenze) Convenzione del 8.10.2004 attività anno 2004 € 300.000,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 16.8.2005.

L'ordinativo costituisce l'erogazione dei compensi per i servizi resi dall'Istituto degli Innocenti di Firenze che gestisce il Centro nazionale di documentazione e analisi per infanzia e adolescenza, previsto dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, per lo svolgimento delle attività di informazione e promozione collegate con la materia di competenza della Direzione generale per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei diritti dei minori e la responsabilità sociale delle imprese.

Tra l'Amministrazione e l'Istituto - che costituisce un ente riconosciuto a livello europeo che, per lo meno attualmente, detiene una professionalità assolutamente peculiare per la banca dati sulle tematiche in discorso, - è stata stipulata una convenzione-quadro il 16 luglio 2003 fino al 31 dicembre 2004, successivamente rinnovata il 23 dicembre 2004 con durata triennale, al fine di regolare in termini sistematici le reciproche obbligazioni.

L'ordinativo in esame, per euro 300.000, riguarda l'acconto disposto con decreto direttoriale del 28 luglio 2005 ed erogato in attesa delle risorse finanziarie necessarie per completare il pagamento del periodo agosto-dicembre 2004. Successivamente, infatti, con decreto del 18 novembre 2005 è stato autorizzato il pagamento della somma residua di euro 136.837,50.

Secondo le disposizioni della convenzione, prima di erogare il pagamento del corrispettivo e quindi prima di emettere il primo ordinativo, la prevista commissione di valutazione, come risulta dal verbale del 2 maggio 2005, ha riconosciuto esatta e puntuale l'esecuzione delle prestazioni oggetto della convenzione e inerenti gli obiettivi previsti dall'art. 8 della legge n. 285/1997 sopra citata.

L'Amministrazione ha fornito una documentazione completa anche per spiegare la divisione in due *tranches* del pagamento del corrispettivo, dovuta, come si è detto, a deficienze di cassa.

Pertanto - in considerazione della espressa citazione dell'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 285, del Centro Nazionale di comunicazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza quale strumento per la realizzazione del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge – aspetto questo che appare determinante per l'affidamento delle cennate attività dell'Istituto degli Innocenti, non si riscontrano irregolarità nella filiera amministrativo contabile.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. La Programmazione.

3.1.1. Le modificazioni apportate alla programmazione finanziaria per il 2006 nelle fasi di passaggio dalla Nota preliminare alla Legge di bilancio (legge n. 267/2005).

La programmazione finanziaria del ministero non ha subito ulteriori restrizioni nel passaggio dal disegno di legge di bilancio, e, quindi, dalla nota preliminare, alla legge di bilancio sulla quale si riverberano gli effetti dei limiti alla spesa indicati nella legge finanziaria, in quanto, contrariamente a quanto avvenuto per altri ministeri (come quello della Difesa), le modificazioni sono, nel complesso, in aumento, sia pure di non grande rilevanza ed in connessione con contingenze occupazionali.

Infatti, gli stanziamenti di bilancio per il 2006 passano da 68.913,9 milioni di Euro del disegno di legge di bilancio a 71.880 milioni di Euro della legge di bilancio. Le modificazioni più consistenti si rinvengono, oltre che per il C.d.R. "Politiche previdenziali" che gestisce spesa d'intervento afferente alle gestioni previdenziali e che passa da 50.268,1 milioni di euro a 52.692,82, per il C.d.R. "Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione" (i cui stanziamenti passano da 2.406,7 milioni di Euro a 2.884,0) che gestisce aree di crisi per le quali sono state reperite in finanziaria nuove risorse (nella parte relativa ai "Settori d'intervento" si farà cenno alle problematiche più significative affrontate da questo C.d.R.).

Va sottolineato come un fenomeno analogo non si verifichi per il "Fondo per le politiche sociali" gestito dall'omonimo C.d.R., le cui risorse (inferiori rispetto agli stanziamenti definitivi 2005 che ammontano a 16.032,6 milioni) passano da 15.832,7 milioni del disegno di legge di bilancio a 15.864,3.

3.1.2. La nota preliminare.

La nota preliminare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il 2006 pone molta attenzione al disegno organizzativo, che nel bilancio 2005 si è tradotto nella nuova struttura dei C.d.R. sulla quale si è soffermata la precedente relazione:

CRA	DENOMINAZIONE
1	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
2	Segretariato generale
3	Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione
4	Direzione generale per l'attività ispettiva
5	Direzione generale della comunicazione
6	Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)
7	Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale
8	Direzione generale dell'immigrazione
9	Direzione generale del mercato del lavoro
10	Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione
11	Direzione generale per le politiche previdenziali
12	Direzione generale per l'innovazione tecnologica
13	Direzione generale delle risorse umane e affari generali
14	Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro
15	Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali

Va considerata positivamente la valorizzazione della nota preliminare, quale reale strumento di programmazione, che si fonda, oltre che sui principali atti di programmazione e di bilancio assunti sul piano nazionale e comunitario, assicurando, con ciò, fin da tale momento il rispetto del principio di "coerenza esterna", sugli esiti dell'attività di gestione svolta in relazione alle politiche di settore perseguite dal Dicastero e alle proprie funzioni istituzionali.

La Corte ha più volte sottolineato come la nota preliminare che dovrebbe costituire la prima programmazione non solo finanziaria ma anche economica in quanto tesa a realizzare i

"prodotti" che le competono diretti a soddisfare le esigenze della collettività, sia stata spesso scollegata da un'effettiva correlazione delle poste di bilancio con una strategia da perseguire nell'esercizio finanziario di riferimento.

Pertanto, veniva a mancare il rapporto di consequenzialità tra la nota preliminare che accompagna il disegno di legge del bilancio di previsione e la direttiva del ministro sull'azione amministrativa che dovrebbe costituire l'evoluzione della prima, sulla scorta della legge finanziaria e della legge di bilancio, potendo quindi contare sulla "certezza" delle risorse, fatto questo messo invero in discussione dai provvedimenti, in corso d'anno, di contenimento della spesa.

Va detto che per l'esercizio 2006, è stata la stessa legge finanziaria (l.266/2005) ad indicare le modalità di contenimento della spesa e ciò ha comportato che, nella legge di bilancio (legge n.267/2005), siano rinvenibili le modificazioni intervenute.

A maggior ragione, è fondamentale l'impianto realizzato con la nota preliminare, anche per le particolari caratteristiche che presenta la direttiva del ministro per il 2006, di cui si dirà in seguito.

Tale impianto prevede quindi che le indicazioni programmatiche e l'individuazione delle linee prioritarie dell'azione amministrativa che tendenzialmente sono realizzate nella Direttiva del Ministro per poi essere declinate negli obiettivi, siano, in questa sede, anticipate, in modo da collegare le "aree tematiche prioritarie" con gli obiettivi distinti per C.d.R., per poi rapportare le attività riconducibili alle Direzioni generali alla singole *missioni istituzionali*, rappresentate dalle *funzioni-obiettivo*, previste nel bilancio.

Le principali linee di intervento sono le seguenti:

1. Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità.
2. Interventi diretti a favorire l'emersione del lavoro.
3. Favorire il processo di diffusione della cultura della responsabilità sociale delle imprese e l'implementazione sul territorio di un sistema sperimentale di relazioni industriali innovativo.
4. Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia".
5. Interventi diretti alla attuazione del nuovo sistema previdenziale.
6. Politiche intersettoriali.

Nel rapportare gli obiettivi alle Direzioni generali (non sono dunque compresi due C.d.R.: il Gabinetto del Ministro ed il Segretario generale), vengono anche considerati gli indicatori utili a misurare il livello di raggiungimento degli obiettivi, anche se non sempre questi sono specificati nella nota preliminare, mentre appaiono meglio esplicitati nella successiva Direttiva del Ministro

Un esempio di set di indicatori che pone attenzione alle rimodulazioni degli obiettivi in conseguenza della diversa attribuzione delle risorse è quello che nella nota preliminare viene connesso con il programma di attività della Direzione delle risorse umane e affari generali, tenendo conto di cinque categorie e rappresentati dai seguenti rapporti:

1) risorse assegnate/risorse impegnate; 2) risorse assegnate/risorse spese; 3) residui accertati/residui pagati; 4) risorse assegnate/variazioni richieste; 5) variazioni richieste/fondi assegnati.

In particolare, le ultime due categorie di indicatori consentono di valutare la congruità delle risorse effettivamente necessarie all'espletamento dei compiti e degli obiettivi che la

Direzione si prefigge, nonché la ridefinizione degli stessi nel caso di scarsa attribuzione di fondi.

Per quanto attiene agli interventi formativi, sono stati individuati i seguenti indicatori di prodotto:

1) numero dipendenti formati–riqualificati/numero totale dipendenti; 2) numero ore complessive formazione–riqualificazione/numero dipendenti formati–riqualificati; 3) costo pro capite formazione–riqualificazione.

Si rileva anche una maggiore concretezza sul piano degli obiettivi realizzabili tenendo conto di vischiosità ormai note. Un esempio è riscontrabile nelle attività di ripartizione del Fondo per le politiche sociali, oggetto di specifica trattazione.

In tale contesto, si rinviene una sorta di *nota metodologica* nella parte dedicata agli indicatori, nella nota preliminare:

Poiché le attività descritte sono finanziate principalmente con risorse derivanti dalla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, il conseguimento degli obiettivi è fortemente condizionato dalla tempestiva e congrua assegnazione delle risorse stesse. Il risultato dell'attività pertanto, per quanto riguarda i finanziamenti, potrà essere misurato in base alla percentuale di finanziamenti erogati in rapporto alla dotazione finanziaria attribuita per ciascun obiettivo. Con riguardo ai progetti approvati, il risultato conseguito dipenderà dal numero totale di progetti finanziati e dal conseguimento dei risultati attesi.

Per quanto attiene alle modalità di realizzazione della pianificazione con riferimento specifico all'esercizio 2006, il vertice politico ha già dato impulso a tale processo: nell'atto d'indirizzo, si sottolinea espressamente la necessità di proseguire nelle azioni di sviluppo delle priorità politiche perseguite nel 2005, tenendo conto del relativo grado di conseguimento, nonché dello stato di avanzamento del "Piano di sviluppo economico, sociale e territoriale" di cui al decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80, e degli ulteriori piani e programmi di rilevanza nazionale ed internazionale.

In questo contesto, assume rilievo l'operatività degli strumenti gestionali di monitoraggio, verifica e controllo operanti all'interno, in quanto consentono di creare una connessione sequenziale in virtù della quale gli elementi risultanti dalle attività di referto, complessivamente interpretati, pongono in luce la reale valenza degli interventi posti in essere e sono resi funzionali alle determinazioni programmatiche che saranno assunte negli anni successivi.

In ragione di tali esigenze, il Ministero, oltre ad aver progressivamente affinato l'attività di valutazione e controllo strategico in ordine allo stato di attuazione delle direttive emanate dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, si è dotato di un sistema di valutazione della dirigenza, pienamente in vigore dal 1° gennaio 2005, distinguendo tra la prima e la seconda fascia dirigenziale. Inoltre, ha aderito al Sistema informativo di contabilità gestionale (SI.CO.GE.), elaborato dal Ministero dell'economia e finanze, per l'automazione delle fasi di formazione, gestione ed assestamento del bilancio dello Stato e dei processi di gestione della spesa e sta completando le procedure interne per rendere effettivamente operativo il controllo di gestione, sulla base di tecniche e parametri individuati con la partecipazione di tutte le strutture operative.

3.1.3. La Direttiva del Ministro.

La Direttiva generale sull'azione amministrativa per il 2006 assume caratteristiche peculiari rispetto al recente passato, non solamente per le anticipazioni programmatiche contenute nella nota preliminare - cosa questa che ha una sua logica, costituendo la Direttiva uno strumento di programmazione *a regime* che si fonda su di un bilancio di previsione approvato dal Parlamento che sconta gli effetti della manovra finanziaria, salvo le modificazioni che possono intervenire

in corso di esercizio – ma anche per la dichiarata limitazione dei suoi effetti al termine della legislatura.

In pratica la Direttiva prende le caratteristiche di una fotografia delle impostazioni gestite, degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti.

Si sottolinea dunque la riforma del mercato del lavoro, recata dalla legge n. 30 del 2003 e dal d.lgs. n. 276 del 2003, nonché la riforma previdenziale (si ricorda il Rapporto della Corte sulla finanza previdenziale, dedicato sia alla Previdenza obbligatoria sia a quella complementare, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione 9/CONTR/REF/2006) approvata con la legge delega n. 243 del 2003, alla quale sono seguiti il d.lgs. n. 252 del 2005 sulla Previdenza complementare ed il d.lgs. n. 42 del 2006 sulla totalizzazione dei periodi contributivi.

La direttiva tocca i temi dell'attività svolta nella legislatura, come quello dell'emersione del lavoro sommerso, delle politiche sociali ed, in particolare, della responsabilità sociale delle imprese che ha trovato nella legge 13 giugno 2005, n. 118, l'introduzione di un nuovo modello d'impresa: l'impresa sociale.

Si tratta quindi di un documento che ha un carattere peculiare e non trascura di proporre la programmazione 2006, già contenuta nella nota preliminare, con maggior dettaglio per ciò che attiene agli obiettivi, ma soprattutto, nell'auto-limitarsi ai tempi della legislatura, non impegnando dunque le scelte strategiche future, si preoccupa di fare un *check* dell'esistente, ovviamente in un'ottica di particolare coinvolgimento.

Emergono quindi connotati tipici di una rendicontazione che precede la programmazione successiva; la coesistenza dei due elementi dovrebbe del resto costituire un dato naturale che, nella fattispecie, assume un carattere di eccezionalità.

3.2. Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2005.

L'attività del SECIN, che ha dato un apporto alla stesura della nota preliminare per il 2006, di particolare rilievo, come viene sottolineato nella presente relazione ed alla direttiva, assume uno spessore sempre maggiore e costituisce ormai un punto fermo per la dinamica organizzativa e progettuale del ministero.

Il rapporto di monitoraggio, come è ormai consuetudine, sui risultati della Direttiva 2005, è stato trasmesso alla Corte nella sua versione definitiva, così come era avvenuto in precedenza per i rapporti intermedi.

Il SECIN ha, com'è noto, completato da tempo (è tra i primi in assoluto ad aver raggiunto tale risultato) le operazioni relative al Sistema di valutazione dei dirigenti in quanto, dopo un primo decreto del 7 Aprile 2004, con il quale era stato approvato il sistema per la Dirigenza *apicale*, il Segretario generale ed i dirigenti di prima fascia, con il successivo decreto del 1° settembre 2004 è stato approvato il sistema di valutazione per i dirigenti di seconda fascia.

Può quindi dirsi che già nell'esercizio 2005 il sistema sia stato operativo, dopo la concertazione con le organizzazioni sindacali sul numero ed il peso delle fasce di *performance* per la dirigenza.

Un discorso a parte va fatto per i dirigenti periferici per i quali esiste, al momento, solo una valutazione in merito al livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati con la direttiva di secondo livello della direzione delle risorse umane e degli affari generali.

In considerazione della molteplicità delle competenze che dovrebbe calare sulle Direzioni provinciali e regionali (se ne parla nella parte dedicata ai profili organizzativi), il SECIN segnala come sia opportuno prevedere l'inserimento nelle direttive di secondo livello di obiettivi più significativi e rilevanti, definiti anche dalle altre direzioni generali oltre a quella delle risorse umane e degli affari generali alla quale fanno capo, gerarchicamente, gli uffici sul

territorio.

Venendo al monitoraggio del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati con la direttiva 2005 può dirsi che, come viene evidenziato nella tabella che segue, i dati relativi al 2005, indicano un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti nel conseguimento degli obiettivi prefissati, nonostante le misure di contenimento della spesa pubblica adottate nell'ultimo quadrimestre dell'anno.

Alla data del 31 dicembre 2005, dei complessivi n. 46 obiettivi operativi assegnati (di cui 4 di durata pluriennale), 41 risultano essere stati realizzati (in un caso addirittura in anticipo rispetto ai tempi prefissati: si tratta di quello assegnato alla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale delle politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale) e soltanto n. 5 parzialmente realizzati.

ANNO	REALIZZATI	PARZIALMENTE REALIZZATI	NON REALIZZATI
2002	70%	17%	13%
2003	84%	12%	4%
2004	83%	14%	3%
2005	89%	11%	0%

Va tenuto conto che sono stati considerati realizzati anche quelli conseguiti nonostante la presenza di lievi scostamenti temporali e derivanti da sopravvenute cause non imputabili alle strutture interessate (com'è avvenuto, in un caso, in seguito ad una sentenza della Corte Costituzionale intervenuta nel corso dell'anno).

Le principali criticità che hanno comportato, invece, la parziale realizzazione degli obiettivi sono imputabili soprattutto a difficoltà dovute, in alcuni casi, a carenze di risorse umane e finanziarie da destinare per la realizzazione degli interventi; in altri, ad un coordinamento tra le diverse strutture interne ed esterne all'Amministrazione coinvolte, non sempre tempestivo ed efficace.

Si sottolinea, inoltre, che nell'anno 2005 il grado di realizzazione degli obiettivi cd. di settore (riferibili alle prime cinque priorità politiche), si è ulteriormente accresciuto e rappresenta quindi un dato consolidato, rispetto a quello degli obiettivi di natura trasversale, finalizzati all'ammodernamento ed al riordino complessivo dell'Amministrazione (riferibili alle politiche intersettoriali), che avevano evidenziato difficoltà, legate, secondo la Corte, al difficile coordinamento tra centri di responsabilità.

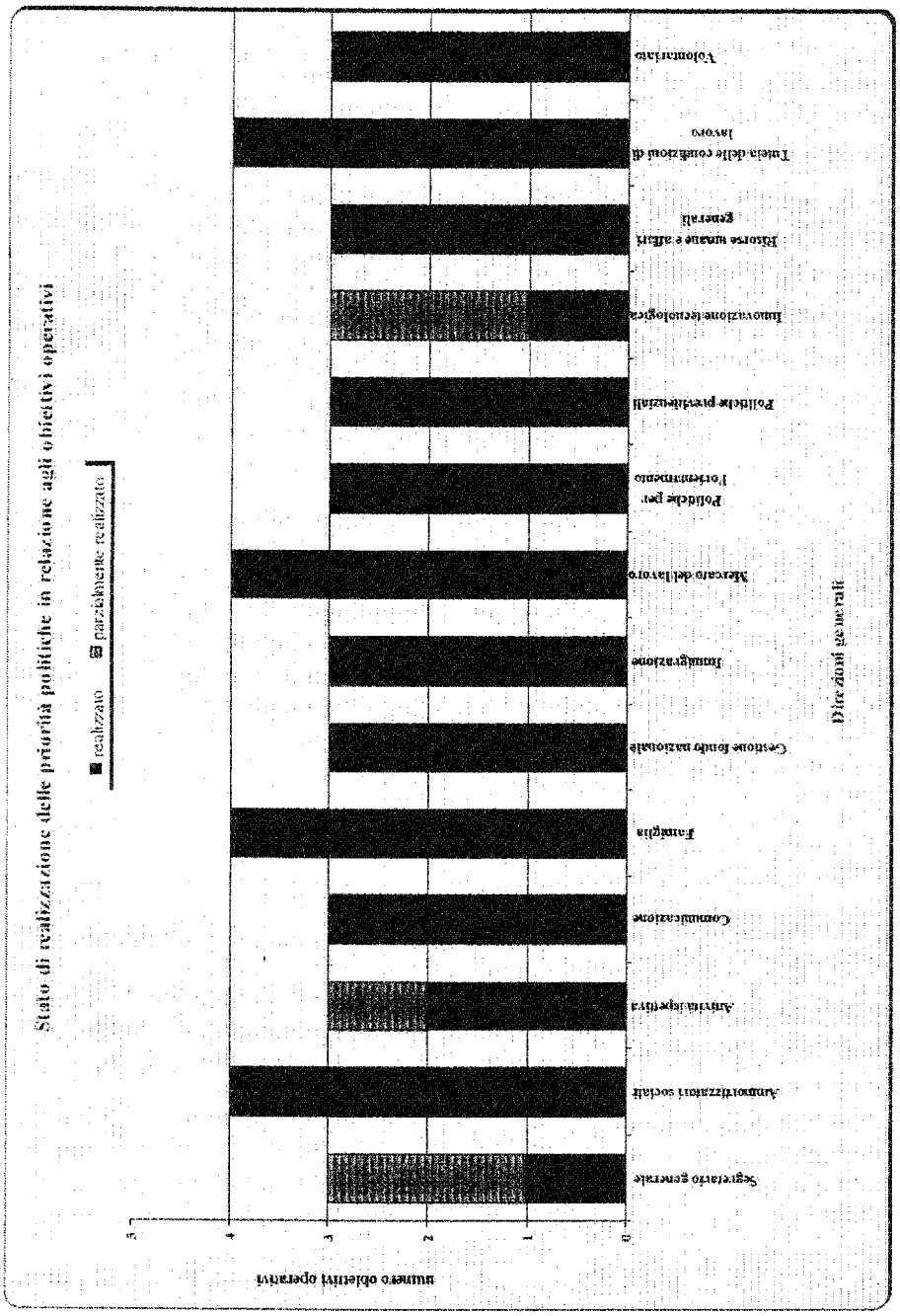
Infatti dei 5 obiettivi risultati parzialmente realizzati, 3 riguardano le politiche intersettoriali. Ciò, da una parte, conferma la necessità di potenziare e di rendere ancora più efficace l'azione di coordinamento finalizzata all'integrazione delle attività collegate alle politiche intersettoriali, dall'altra, evidenzia che tali politiche, in quanto orientate ad incidere e modificare gli assetti organizzativi esistenti, richiedono un tempo di realizzazione di lungo periodo e non sempre la capacità di intervento delle strutture coinvolte risulta tempestiva nell'assimilare e recepire i nuovi meccanismi e le nuove regole. Ulteriore ostacolo all'attuazione di tali politiche è rappresentato dai ripetuti tagli delle disponibilità finanziarie allo scopo destinate.

L'osservazione del SECIN che sottolinea come l'impegno più consistente degli uffici sia comunque quello destinato alle attività di natura istituzionale (descritte in appositi *report*) rispetto agli obiettivi in direttiva, aspetto questo confermato dall'utilizzazione a tali fini di circa il 9 per cento del personale non costituisce comunque un'argomentazione convincente, perché secondo questa logica non avrebbe molto senso lo stesso monitoraggio. Gli obiettivi e, quindi, il livello di conseguimento dei medesimi, devono infatti costituire una rappresentazione emblematica dell'attività dell'amministrazione.

Nelle tabelle che seguono, viene indicato il livello raggiunto per direzione generale:

Stato di realizzazione degli obiettivi operativi assegnati a ciascuna Direzione generale

Direzione generale	**Parzialmente realizzato**	**realizzato**	**totale**
Segretariato generale	2	1	3
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione		4	4
Direzione generale per l'attività ispettiva	1	2	3
Direzione generale della comunicazione		3	3
Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese		4	4
Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale		3	3
Direzione generale dell'immigrazione		3	3
Direzione generale del mercato del lavoro		4	4
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione		3	3
Direzione generale per le politiche previdenziali		3	3
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	2	1	3
Direzione generale delle risorse umane e affari generali		3	3
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro		4	4
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali		3	3
Totale	**5**	**41**	**46**


Stato di realizzazione delle priorità politiche in relazione agli obiettivi operativi
realizzato
parzialmente realizzato
numero obiettivi operativi
Direzione generale
Segretario generale
Amministrazioni sociali
Attività ispettiva
Comunicazione
Famiglia
Gestione fondo nazionale
Immigrazione
Mercato del lavoro
Politiche per l'orientamento
Politiche previdenziali
Innovazione tecnologica
Risorse umane e affari generali
Tutela delle condizioni di lavoro
Volontariato

Stato di realizzazione delle priorità politiche in relazione agli obiettivi operativi *
realizzato
parzialmente realizzato
numero obiettivi operativi
priorità politiche
Priorità politica 1 - Sistema coordinato di intervento per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regionale e di quella
Priorità politica 2 - Interventi diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso
Priorità politica 3 - Favorire il processo di diffusione della cultura della responsabilità sociale delle imprese e l'implementazione sul territorio di un sistema sperimentale di relazioni industriali innovative
Priorità politica 4 - Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia"
Priorità politica 5 - Interventi diretti alla attuazione del nuovo sistema previdenziale
Priorità politica 6 - Il miglioramento qualità dei servizi, la semplificazione amministrativa, il Digital Divide delle amministrazioni per il Contenimento e razionalizzazione della spesa
* Il numero aggiuntivo degli obiettivi operativi è pari a 48. Il grafico relativo alle priorità politiche è stato realizzato tenendo conto che l'obiettivo O.1.1.1 - O.2.1.1 - O.3.1.1 - O.4.1.1 - O.5.1.1 rappresenta la

Il SECIN, in base a quanto emerso dal monitoraggio, rimarca l'esigenza, sulla quale la Corte si esprime nettamente, di completare il processo di riorganizzazione nei confronti degli uffici sul territorio (le Direzioni regionali e provinciali), apportando le necessarie modifiche funzionali, soprattutto per quanto riguarda i compiti in materia di politiche sociali.

Si segnala anche come debba intensificarsi l'attività di vigilanza anche con l'adozione di strumenti informatici adeguati, in linea con le indicazioni della Finanziaria per il 2006 (art.1, comma 523) anche se la carenza di disponibilità finanziarie mette in discussione tale obiettivo.

Una volta evoluto il sistema di controllo strategico e gli strumenti di rilevazione del livello di conseguimento degli obiettivi indicati nella direttiva del ministro, il passo successivo è quello del controllo di gestione.

Al riguardo, dopo l'adozione di un modello operativo, che è seguita a quella del modello teorico e verificatane la condivisione da parte del MEF, è stato predisposto, da parte della direzione per l'innovazione tecnologica, lo schema di un apposito bando di gara per l'acquisizione di un programma informatico diretto alla realizzazione del sistema integrato di controlli, sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, sul quale il CNIPA ha espresso parere sospensivo.

Nel breve periodo, tuttavia, e in attesa che si possa rendere concretamente attuabile quanto indicato dal CNIPA in merito alla "razionalizzazione all'uso delle applicazioni informatiche" di cui all'art. 2 del d.P.C.M. 31 maggio 2005 (attuativo dell'art 1, commi 192-193-194 della legge 30 dicembre 2004, n. 311), l'Amministrazione procederà, in via sperimentale, all'adozione di un programma informatico già in uso presso una struttura amministrativa, al fine di avviare, comunque, una prima esperienza in materia.

Per quanto attiene alla valutazione di impatto delle politiche ministeriali nei vari settori di interesse, il SECIN, pur consapevole dell'esigenza di disporre di un arco temporale particolarmente lungo, auspica che i vari organismi già operanti ed accreditati all'interno del Dicastero (ad esempio, Osservatori nazionali, Nucleo per la spesa previdenziale, ecc.) possano effettuare - ciascuno per il proprio ambito di competenza, in autonomia e con professionalità adeguate - una "certificazione" quanto più obiettiva possibile dei risultati conseguiti. Inoltre, si ritiene che tali valutazioni potrebbero essere ulteriormente valorizzate attraverso lo sviluppo di una sistematica rete di comunicazione tra gli organismi sopra indicati, volta ad orientare e finalizzare la formulazione delle politiche ministeriali della prossima legislatura.

Un ultimo aspetto da sottoporre a future riflessioni e sul quale la Corte pone particolare attenzione è il rilievo che ha assunto negli ultimi anni il ricorso ad affidamenti all'esterno di attività, compresa quella consulenziale, proprie delle Amministrazioni.

Infatti, in un quadro di riferimento sempre più "avaro" di risorse finanziarie destinate ai servizi pubblici, occorrerà valutare se tale sistema di "esternalizzazioni", pur in astratto compatibile con l'assetto pubblico, abbia giovato ai costi complessivi delle pubbliche Amministrazioni ed abbia facilitato e valorizzato quello scambio di esperienze professionali tra i settori del lavoro pubblico e di quello privato, auspicato dalla recente normativa in materia di dirigenza dello Stato.

3.3. I settori d'intervento.

3.3.1. I lavoratori socialmente utili.

Nella precedente relazione si era segnalato il raggiungimento della cosiddetta "soglia critica" oltre la quale, solo l'utilizzazione, su base convenzionale, di LSU avrebbe potuto consentire una ulteriore diminuzione dei medesimi.

In primo luogo, va osservato come la cosiddetta "stabilizzazione" abbia in molti casi caratteristiche "virtuali", essendo legata a particolari commesse , che creano non indifferenti

problemi di compatibilità con la legislazione di settore[1] e, soprattutto, sia basata su di una vitalità delle imprese presso le quali sono stati stabilizzati gli "LSU", tutta da verificare.

Ciò significa che il problema, per i lavoratori "stabilizzati", rischia per le situazioni maggiormente precarie, di ribaltarsi in altri bacini di crisi da affrontare con gli ammortizzatori sociali.

La situazione degli "LSU", a fine 2005, non presenta comunque differenze rispetto a quanto indicato nella relazione sul rendiconto 2004. Al 31 dicembre 2004 risultava infatti raggiunto il livello di 22.704 unità, con una riduzione di 2.157 unità, riduzione sensibilmente inferiore a quella registrata nel 2003 (7.809 unità) e tale livello (non potendo tener conto di una rimodulazione presentata dall'Amministrazione che indicherebbe in 24.861 il livello degli "LSU" al 31.12.2004 dato evidentemente incoerente con quanto affermato nello scorso esercizio) è praticamente identico a quello indicato al 31.12.2005.

Una prospettiva molto limitata ed affidata sempre a convenzioni, indica per il 2006 un livello raggiungibile di 21.862 unità.

In realtà le regioni che ancora detengono LSU (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) avranno delle *limature* pressoché irrilevanti. Non a caso, nella legge Finanziaria per il 2006, la legge n. 266 del 2005, al comma 430 dell'art. 1, viene disposta la proroga della convenzioni che riguardano gli "LSU"[2].

3.3.2. Gli ammortizzatori sociali.

Per gli ammortizzatori sociali, perdura la fase di stallo che viene gestita con provvedimenti-tampone collocati in Finanziaria, sempre in attesa della riforma prevista dalla legge n. 144 del 1999 (il cosiddetto "ordinamentale lavoro").

Un punto fermo è infatti rappresentato dal principio delle crisi settoriali e territoriali[3], che ha sostituito quello della rilevanza dimensionale dell'azienda per l'utilizzazione degli

---

[1] Ad esempio quella dei lavori pubblici, nel particolare contesto degli interventi per la messa in sicurezza del patrimonio culturale, aspetto approfondito dalla Corte in sede di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato con la relazione approvata con la delibera 23/2004/G.

[2] Comma 430. Nel limite complessivo di 35 milioni di euro, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato a prorogare, limitatamente all'esercizio 2006, le convenzioni stipulate, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, direttamente con i comuni, per lo svolgimento di attività socialmente utili (ASU) e per l'attuazione, nel limite complessivo di 13 milioni di euro, di misure di politica attiva del lavoro, riferite a lavoratori impiegati in ASU nella disponibilità degli stessi comuni da almeno un triennio, nonchè ai soggetti, provenienti dal medesimo bacino, utilizzati attraverso convenzioni già stipulate in vigenza dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni, e prorogate nelle more di una definitiva stabilizzazione occupazionale di tali soggetti. In presenza delle suddette convenzioni il termine di cui all'art. 78, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è prorogato al 31 dicembre 2006. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato a stipulare nel limite complessivo di 1 milione di euro per l'esercizio 2006, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con i comuni, nuove convenzioni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in ASU, nella disponibilità da almeno sette anni di comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali adotta altresì analoga procedura per l'erogazione del contributo previsto all'articolo 3, comma 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e all'articolo 1, comma 263, della legge 30 dicembre 2004 n. 311. Ai fini di cui al presente comma il Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, è rifinanziato per un importo pari a 49 milioni di euro per l'anno 2006. Al relativo onere si provvede mediante riduzione per l'importo di 150 milioni di euro, per l'anno 2006, del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289".

[3] Principio che ha comportato l'estensione della CIGS e dell'indennità di mobilità alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti; l'emergere della rilevanza del distretto (per esempio i distretti tessili); il completo decentramento delle procedure autorizzatorie. Infatti il Ministro nell'accordo governativo stabilisce l'entità delle risorse finanziarie da attribuire al territorio di riferimento e le regole generali alle quali la Direzione provinciale (o regionale) del lavoro si deve uniformare nell'adozione dei provvedimenti autorizzatori, sulla cui base l'INPS eroga i trattamenti. Tale procedura innovativa, che chiama gli Uffici periferici del Ministero a nuove attività e a nuove responsabilità, coniuga la valorizzazione delle competenze ministeriali con la gestione decentrata dei

ammortizzatori, introdotto dal comma 137 della legge n. 350/2003 – Finanziaria per il 2004, poi prorogato nella finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 155, della legge n. 311 del 2004).

Con la Finanziaria per il 2006 (art.1, comma 410 della legge 266/2005), nel limite finanziario di 480 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione, sempre in un'ottica di deroga e sostanzialmente di proroga dei regimi temporanei che si sono succeduti nel tempo, viene sancita, per il 2006, la concessione dei trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale.

Si tratta di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi ed aree territoriali, ovvero miranti al reimpiego di lavoratori coinvolti in detti programmi definiti in specifici accordi in sede governativa intervenuti entro il 30 giugno 2006 che recepiscono le intese già stipulate in sede istituzionale territoriale, ovvero nei confronti delle imprese agricole e agro-alimentari interessate dall'influenza aviaria.

Viene anche prevista una progressiva diminuzione del livello dei trattamenti in corrispondenza con il succedersi delle proroghe (-10 per cento alla prima; -30 per cento alla seconda e –40 per cento alle proroghe successive).

Ulteriore disposizione, sempre nella Finanziaria 2006, all'art. 1, comma 411, prevede l'utilizzazione delle risorse finanziarie destinate ai settori in crisi e non completamente utilizzate, per trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale in deroga alla vigente normativa ovvero per azioni di reimpiego dei lavoratori coinvolti nelle suddette crisi, sulla base di programmi predisposti dalle regioni interessate d'intesa con le province e con il supporto tecnico delle agenzie strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'attuale disciplina degli ammortizzatori sociali è stata recentemente prorogata con il d.l. 3 aprile 2006, n. 136.

3.3.3. Il regime delle opportunità di lavoro.

E' importante prendere in considerazione sia le evoluzioni di quello che è stato definito "regime delle opportunità di lavoro", denominazione dal tenore positivo rispetto a quella, precedente, di "regime sanzionatorio", poiché esso doveva rappresentare il superamento dell'esperienza degli "LSU", che, in virtù dei condizionamenti ai quali è stata sottoposta, non viene considerata positiva.

Il principio di base, contenuto nel decreto legge 24 novembre 2003, n. 328, che aveva introdotto il cosiddetto "sistema sanzionatorio", era quello della perdita dei trattamenti assistenziali in caso di rifiuto dell'offerta di lavoro.

Tale principio è stato mantenuto nella normativa successiva, in primis, l'art. 3, comma 137-settimo, ottavo e nono periodo della legge n. 350 del 2004, che, riproducendo ed integrando l'art. 1 del cennato decreto legge, ha disciplinato il "regime delle opportunità di lavoro", nel caso in cui il lavoratore beneficiario rifiuti una collocazione lavorativa, un percorso formativo o lavori di pubblica utilità in utilizzo diretto (art. 7 del decreto legislativo n. 268 del 1997 e, nel caso della CIGS, rifiuti un percorso formativo).

La prospettiva che sembrava emergere e sulla quale la Corte ha soffermato la sua attenzione, di coniugare gli interventi sociali di sostegno al reddito con l'imprescindibile esigenza di considerare tali interventi prioritariamente finalizzati ad indirizzare il lavoratore verso l'impiego o il reimpiego, ha trovato una conferma nella circolare 5/2006 del 22 febbraio 2006, emanata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che ha sottolineato le disposizioni sostanziali contenute nell'art. 1-quinquies[4] del d.l. 5 ottobre 2004, n. 249,

---

provvedimenti, con conseguente snellimento dei tempi di erogazione e con conseguente soluzione delle eventuali problematiche applicative a livello locale.

[4] Articolo che ha colmato una lacuna contenuta nella precedente disposizione, sancendo anche per il cassintegrato l'obbligo di accettare una nuova collocazione lavorativa qualora la CIGS sia stata concessa "in deroga" o per

convertito con modificazioni con la legge 3 dicembre 2004, n. 291, riassumibili nell'*obbligo di adesione ad un'offerta formativa o di riqualificazione*, nell'*obbligo di accettazione di un'offerta di lavoro* e nell'*obbligo di avviamento ad un percorso di reinserimento o inserimento nel mercato del lavoro*.

La circolare si preoccupa di possibili danni erariali e, comunque, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e, pertanto, richiama il dovere di leale cooperazione degli enti coinvolti affinché, in conformità al principio generale di vigilanza contenuto nell'art. 13 del d.lgs. n. 276 del 2003, siano noti i casi di rifiuto di accettazione delle opzioni in precedenza indicate, indirizzate al reinserimento lavorativo.

In effetti, parlare di *misura* di una determinata disposizione e, quindi, di sanzione della mancata osservanza di un obbligo, può ridursi ad un mero esercizio formale ove non si disponga di una rete di comportamenti tra loro coerenti e correttamente indirizzati allo stesso scopo.

Un importante accenno va fatto al d.l. 6 marzo 2006, n. 68, convertito con la legge 24 marzo 2006, n. 127, con il quale si è preso in considerazione un problema che sta emergendo in tutta la sua rilevanza: il reimpiego di lavoratori "ultracinquantacinquenni", lavoratori ancora nel pieno della vitalità lavorativa ma estromessi dalle occupazioni detenute a causa delle crisi dei rispettivi settori e delle conseguenti misure di prepensionamento.

Nel contesto del Programma di reimpiego, viene preso in considerazione il *sostegno al reddito* fino alla maturazione dei requisiti previsti dalla normativa sulla Riforma previdenziale recata dalla legge-delega n. 243 del 2004.

3.3.4. Il fondo per le politiche sociali.

La ripartizione del fondo per le politiche sociali ha sempre rappresentato un nodo cruciale, in quanto, da un lato, vanno salvaguardati i cosiddetti *diritti soggettivi* discendenti da norme primarie e, dall'altro, va mantenuto il valore di concreto trasferimento di risorse a regioni ed enti locali, soprattutto da quando il fondo è divenuto *indistinto* per tale parte[5], sottolineandosi quindi l'autonomia, coerente con la modifica del Titolo Quinto della Costituzione, delle scelte al livello territoriale.

Il sistema andava peraltro completato con un effettivo monitoraggio della concreta applicazione delle prestazioni sociali, avvalendosi di parametri importantissimi come i LEP-Livelli essenziali delle prestazioni sociali[6] e di un sistema sanzionatorio che doveva costituire la misura degli esiti del monitoraggio.

Nella precedente relazione si è posto in rilievo come si vivesse una situazione di *stallo* fortemente aggravata dagli stessi tempi della ripartizione del fondo, tempi non giustificati in considerazione della circostanza che le risorse sono note, nel loro complesso, al momento dell'approvazione della legge Finanziaria.

In realtà, in un contesto di ridimensionamento delle risorse disponibili, la situazione si presenta sempre più complessa, tanto è vero che la ripartizione per il 2005 è avvenuta con il decreto interministeriale (Economia-Lavoro) del 22 luglio 2005, per complessivi euro 1.308.080.940,00 secondo il seguente schema:

---

cessazione di attività, ossia quando lo stato di decozione dell'impresa di appartenenza non può assolutamente prefigurare un riassorbimento nell'impresa medesima ma unicamente una ricollocazione presso imprese terze.

[5] A partire dal 2003 (con l'art. 46 della Legge Finanziaria n. 289 del 2002).

[6] I LEP ripercorrono in parte la stessa esperienza dei LEA del sistema sanitario i quali, peraltro si fondano su parametri esistenti a livello internazionale: i DRG.

Fondi destinati all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi	**€ 706.630.000**
Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	**€ 518.000.000**
Fondi destinati ai Comuni Finanziamento degli interventi di competenza comunale di cui alla legge 285 del 1997	**€ 44.466.940**
Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali	**€ 38.984.000**

Il riparto del fondo per l'anno 2005 ha evidenziato un elemento di criticità per quanto riguarda i finanziamenti previsti dagli artt. 65 e 66 della legge n. 448 del 1998[7], dall'art. 33 della legge n. 104 del 1992[8] e dall'art. 39 della legge 448 del 2001[9].

Difatti l'ammontare complessivo delle risorse da destinare a questi interventi deve essere calcolato prioritariamente, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e solo dopo la loro integrale copertura si procede, in via residuale, a predisporre le assegnazioni ai soggetti istituzionali (Regioni/Province autonome, Comuni) e alle aree di settore statale interessate.

Tuttavia, la spesa dovuta ai suindicati interventi di soddisfacimento dei "diritti soggettivi" si è costantemente dilatata negli ultimi anni, così assorbendo gran parte delle risorse a scapito dei successivi trasferimenti agli enti locali, divenuti sempre più esigui.

---

[7] Art.65: L'assegno mensile per il nucleo famigliare è destinato alle famiglie che hanno almeno tre figli (naturali, adottati o pre-adottati) minorenni e che vivono con il genitore richiedente. L'importo massimo dell'assegno mensile è pari a € 116,06 , per poterne usufruire bisogna avere un reddito annuo ricavato dal certificati ISE pari o inferiore a € 20.891,60, con riferimento a nuclei famigliari con cinque componenti, aumentato di 0.35 per ogni componente in più. Art.66: L' assegno mensile di maternità è destinato alle neomamme , cittadine italiane, comunitarie o extracomunitarie (con carta di soggiorno) che non hanno ricevuto prestazioni di maternità dall' Inps o dal datore di lavoro. La domanda va consegnata entro sei mesi dal parto. Per le mamme adottive o pre-adottive la data decorre dall'entrata del minore nella famiglia.

[8] Principi generali della legge 104/92:

- Tutte le agevolazioni previste dalla legge 104/92 (quindi anche quelle contemplate dall'art.33) sono a favore di disabili cui sia riconosciuto di essere in ***"stato di gravità"*** (art.3 della legge 104/92) . Riconoscimento che, si badi, non sempre è direttamente collegato al grado d'invalidità riconosciuto, infatti la legge 104/92 (art. 4) stabilisce che a decretare lo stato di gravità sia la commissione prevista dalla legge 295/90 art.1 (commissione deputata al riconoscimento dell'invalidità civile), integrata da un operatore sociale e da uno specialista della patologia di cui il disabile è portatore.
- I permessi (giornalieri o mensili) previsti dall'art.33 commi 1, 2,3,6 sono retribuiti con lo stesso criterio previsto per l'astensione al lavoro per maternità (legge 1204/71 art.7 , legge 903/77 artt.7 e 8- legge 53/2000 art.19). In pratica detti permessi sono retribuiti tendo conto solo della voce ***"retribuzione" (paga base)*** escludendo la quota ferie, quota tredicesima ed eventuali altre indennità . Naturalmente questa è la regola generale, siamo a conoscenza, però, di contratti collettivi di lavoro nei quali si prevede che i permessi remunerati sono comprensivi di tutte le voci che compongono lo stipendio. Da rilevare che l'art. 19 della legge 53/2000 ha stabilito di riconoscere, ai fini pensionistici, la contribuzione figurativa, onde evitare che i lavoratori che godono dei permessi fossero penalizzati ai fini pensionistici. Questa ultima disposizione, però, ha creato alcuni problemi interpretativi in alcuni enti pubblici. Nell'ordinamento pubblico, infatti, il permesso retribuito è incompatibile con la contribuzione figurativa. L'errore di questi enti è consistito nel considerare letteralmente il termine "retribuito" senza tenere conto della sentenza del Consiglio di Stato (1611/92) che ha precisato .....***non tanto di retribuzione qui si tratta, quanto d'indennizzabilità.*** Indennizzo che, a parere del Consiglio di stato è effettuato sulla base dell'art.. 10 L. 1204/71 e L. 423/93.
- I permessi di cui al comma 6 dell'art. 33 (lavoratori disabili) possono essere usufruiti da tutte le categorie di disabili (invalidi civili, ciechi, sordomuti, invalidi del lavoro, invalidi per servizio, invalidi di guerra).

[9] Art. 39 legge 448/2001:Norme a favore dei lavoratori affetti da talassemia major e drepanocitosi e in materia di uso dei farmaci di automedicazione.

Per quanto concerne l'attività di monitoraggio delle risorse è stata rivolta particolare attenzione ai fondi di cui all'articolo 21 della legge 326/2003, a mente del quale per ogni secondo figlio nato i comuni concedono alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, un assegno di mille euro, erogato dall'INPS sulla base dei dati forniti dai comuni medesimi.

A seguito dell'erogazione di detto contributo, la Direzione Generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale ha attivato un sistema di monitoraggio, in collaborazione con l'INPS, al fine di verificare la quantità di assegni erogati e la distribuzione geografica sul territorio nazionale.

L'analisi delle risorse erogate è stata poi estesa ai finanziamenti del fondo nazionale destinati alle Regioni e Province autonome nell'anno 2004, attraverso la predisposizione e l'invio di un questionario alle stesse.

In particolare, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), articolo 3, comma 116, prevedeva la destinazione di parte delle risorse, da considerarsi quali obiettivi prioritari, alle seguenti tematiche:

- politiche per la famiglia e in particolare per anziani e disabili, per un importo pari a 70 milioni di euro;
- abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13, per un importo pari a 20 milioni di euro;
- servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap, per un importo pari a 40 milioni di euro;
- servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia, per un importo pari a 67 milioni di euro.

Si è trattato di finalizzazioni da ritenersi a carattere non vincolante essendo state sottoposte alle censure di legittimità costituzionale dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 423 del 29/12/2004.

Peraltro il provvedimento di riparto elaborato ed approvato anche in sede di Conferenza Unificata prevedeva uno schema classificatorio che teneva conto delle indicazioni proprie del disposto della legge n. 350/03.

A ciò va ricondotta l'iniziale scelta, in questa fase sperimentale di avvio dell'attività di monitoraggio dei flussi del FNPS, di operare una distinzione tra risorse cosiddette "indistinte" e risorse "finalizzate" non vincolate.

La successiva rielaborazione dei dati emersi ha evidenziato una serie di problematiche operative ma anche spunti importanti di riflessione sui quali attivare un tavolo tecnico di confronto con gli Enti stessi.

Infatti dalle schede prodotte dai singoli enti non è stata possibile un'aggregazione dei dati che consentisse una rielaborazione a livello nazionale sufficientemente attendibile e significativa.

Ciò è da imputare ad una serie di problematiche incontrate in sede di rilevazione dei dati da parte degli stessi operatori locali, cui vanno aggiunte difficoltà molteplici derivanti soprattutto dalla difformità delle normative regionali di gestione delle risorse, nonché dal raccordo in aree tematiche il più possibile omogenee di programmi a carattere multisettoriale.

L'auspicio è certamente quello di arrivare, a regime, ad un processo di rilevazione estremamente sintetico ma funzionale agli obiettivi nazionali, che consenta di avere un quadro attendibile dei programmi e delle aree d'intervento sulle quali le risorse si sono maggiormente indirizzate.

Premesso ciò l'indagine mostra un utilizzo pieno delle risorse trasferite integrate, tra l'altro, da ulteriori risorse di derivazione regionale.

Sempre sul tema, ma nello specifico dell'analisi dei fabbisogni finanziari del sistema di protezione sociale, la Direzione ha attuato un'attività di monitoraggio delle risorse erogate per il reddito minimo di inserimento introdotto in via sperimentale con il d.lgs. n. 237 del 1998 fornendo, inoltre, una consulenza tecnica ai comuni che gestiscono questa misura di sostegno,

tenuto conto della proroga sull'utilizzo delle risorse residue autorizzata con l'art. 7 undecies della legge n. 43/2005.

Un aspetto di rilievo in un *ambiente*, come si vede, di non facile comprensione è quello relativo alle iniziative intraprese in materia di comunicazione; al fine di assecondare varie istanze provenienti soprattutto dagli operatori regionali e dagli enti locali su una maggiore trasparenza in merito ai dati finanziari sulle politiche sociali, nel 2005 è stato realizzato e distribuito un volume con la raccolta di tutti i provvedimenti di riparto del FNPS, dalla sua istituzione fino all'anno 2004, commentati.

Quanto al processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla fine dello scorso anno il Ministero aveva presentato al tavolo tecnico con le Regioni e le autonomie locali una nuova proposta di lavoro finalizzata all'implementazione dell'infrastruttura dei LEP, puntando soprattutto a monitorare la spesa sociale comunale e regionale e a colmare il deficit informativo nel settore delle politiche sociali, primo passo questo per poter effettivamente costruire i LEP.

Al riguardo, si registra la conclusione della prima indagine censuaria sull'intero universo dei comuni italiani, i cui risultati – riferiti all'anno 2003 - sono stati presentati nel corso di una conferenza tenutasi presso l'Istat il 2 dicembre 2005.

L'indagine – inserita nel Piano statistico nazionale - ha visto per la prima volta la Direzione agire in sinergia con il personale degli uffici territoriali del Ministero.

Questo è un aspetto fondamentale nel contesto dell'organizzazione del ministero (che andrà rivisto nel nuovo quadro che torna a distinguere politiche del lavoro e della previdenza dalle politiche sociali) ed, in particolare, dei suoi uffici periferici.

E' stato proprio grazie al lavoro del personale degli Uffici periferici – i c.d. *rilevatori* – che è stato possibile raggiungere l'importante risultato di ottenere la risposta dal 92 per cento dei Comuni. Si è dato così avvio alla nuova indagine riguardante i dati riferiti all'anno 2004, attualmente in corso di completamento.

Quanto all'opera di implementazione delle conoscenze in materia di politiche sociali, sono state completate le attività di ricerca per la messa in rete dei servizi sociali, e si è dato conto dei risultati raggiunti nell'ambito del convegno "Il governo della rete: territori sociali a confronto" tenutosi presso il CNEL lo scorso gennaio.

Le ricerche hanno riguardato i seguenti temi:

- strategie di integrazione nella costruzione delle zone sociali, in merito ai processi organizzativi d'integrazione territoriale che sottostanno alla definizione dei piani di zona;
- percorsi regionali per il governo delle politiche sociali: scelte organizzative a confronto, rivolte al livello regionale quale snodo fondamentale nella definizione dei modelli organizzativi e dei sistemi gestionali necessari per la costruzione di una più moderna governance delle politiche di inclusione sociale;
- i modelli di affidamento dei servizi sociali e l'attuazione dei sistemi di accreditamento, per fare il punto sugli strumenti per la realizzazione della rete dei servizi;
- il monitoraggio delle forme di disagio adolescenziale e la valutazione delle risorse territoriali impegnate negli interventi agli adolescenti.

Complessivamente, il lavoro ha consentito il confronto tra le diverse declinazioni del modello di welfare dove il Ministero gioca un ruolo fondamentale di coordinamento fra le tante realtà territoriali, culturali e politiche del sistema Paese.

Sempre in merito all'aspetto "infrastrutturale" dei LEP, è stata completata la realizzazione della banca dati finalizzata all'elaborazione di dati relativi alle prestazioni pensionistiche e ai suoi beneficiari al 31 dicembre 2003.

Da ultimo è stato avviato un percorso di ricerca volto ad una più ampia conoscenza della domanda sociale, articolata per aree di bisogno. In questo modo si intende sviluppare un'azione

di ricerca che permetta di definire, parallelamente all'indagine censuaria sulla spesa sociale, un quadro complessivo dell'andamento della domanda e dell'offerta sociale nel nostro Paese.

In merito all'attività di monitoraggio si registra la significativa produzione della prima e della seconda parte, sezione prima, del *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali 2005*, redatte da parte del gruppo di lavoro interistituzionale.

Con la 1^ parte il gruppo ha realizzato una scansione dell'intera gamma delle prestazioni sociali erogate in Italia, per la gran parte con un fuoco che va dal 2000 al 2004. Tutte queste prestazioni, e i sistemi all'interno dei quali vengono organizzate ed erogate, sono descritte e classificate sia secondo gli schemi nazionali sia secondo lo schema europeo, misurate in termini di spesa e di beneficiari raggiunti e, infine, sono accompagnate da una approfondita analisi del contesto socio-demografico di riferimento.

La 1^ sezione della II parte, invece, riguarda una specifica disamina dei trasferimenti monetari per invalidità, pensioni sociali, integrazioni al minimo e pensioni di guerra e ai superstiti.

Le parti qualificanti del lavoro ricostruiscono l'evoluzione della spesa, definendo altresì le norme e le procedure che regolano l'accesso alle prestazioni anche in relazione alle condizioni socio –economiche e sanitarie della popolazione.

In definitiva tutte le attività summenzionate, nel loro complesso, consentono di avere a disposizione per la prima volta un quadro organico ed articolato di informazioni che si rivelerà di sicura utilità per la futura definizione dei LEP.

Per quanto attiene, infine, all'attività di valutazione delle politiche sociali, è stato istituito con il d.m. 29 novembre 2005 un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti del Ministero, delle Regioni, dell'Università e da esperti ai fini della predisposizione di piani di azione per la valutazione ed il monitoraggio del sistema integrato dei servizi sociali, con l'attenzione focalizzata sull'efficacia/efficienza delle politiche sociali territoriali, sul fabbisogno finanziario derivante e sul suo impiego.

Sulla scorta di quanto sopra descritto, nel riaffermarsi di problematiche note, si constata una nuova dinamica nel settore che inizia a prendere forma in tutte le sue componenti.

Tra queste, un posto importante, come viene confermato dalla prima esperienza della loro utilizzazione per le rilevazioni sul territorio, assumono le direzioni regionali e provinciali e, certamente andrà verificato come sia possibile mantenere tale collaborazione dal momento in cui diverrà operativo il nuovo ministero per la solidarietà.

4. Strumenti: organizzazione–personale-nuove tecnologie.

4.1. Profili di rilievo dell'organizzazione del Ministero del lavoro.

Nella precedente relazione, la Corte ha sottolineato come la recente riorganizzazione del ministero, operata con il d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244 e dal d.m. 1° dicembre 2004, riferito, in particolare, agli uffici dirigenziali di livello non generale, non avessero risolto due aspetti considerati di grande rilevanza: quello della ridondanza dell'apparato centrale con il mantenimento di sovrapposizioni, in particolare nel Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali e la coesistenza, da verificare, del Segretario generale con le Direzioni generali e quello della mancata riorganizzazione delle Direzioni regionali e provinciali, non tanto, sotto il profilo della loro distribuzione sul territorio, quanto sotto quello della loro dipendenza funzionale con tutte le aree centrali, e, quindi, anche con il dipartimento delle politiche sociali e previdenziali.

Certamente, tale sottolineatura che sarebbe ancora attuale, con attenzione alla situazione di fine legislatura che non registrava novità dal punto di vista dell'organizzazione *formale*[10]

[10] Mentre, vanno segnalati il significativo contributo apportato dalle Direzioni regionali e provinciali del lavoro alle rilevazioni nel contesto del monitoraggio delle prestazioni sociali di cui si parla nella parte dedicata al fondo per le politiche sociali, e l'impegno da un lato a caratterizzare maggiormente il ruolo del livello regionale come forte "

andrà presa in considerazione nel nuovo disegno, recato dal d.l. recente d.l. 18 maggio 2006, n. 181 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 114 del 18 maggio 2006, e dei successivi regolamenti di organizzazione dei nuovi ministeri *del lavoro e delle previdenza sociale* e *della solidarietà sociale*, nonché delle attribuzioni ai dipartimenti della Presidenza del consiglio dei ministri *in materia di politiche giovanili* e *di politiche per la famiglia.*

4.2. Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale.

4.2.1. Consistenza e distribuzione del personale delle aree funzionali - Trasferimento del personale tra strutture centrali e periferiche e relative problematiche.

La consistenza del personale delle aree funzionali del ministero ammontava, al 31.12.2005, a 7.293 unità (6.126 delle quali in servizio nelle sedi territoriali), 2.940 appartenenti all'area C , 3.989 all'area B e 364 all'area A.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Consistenza e distribuzione del personale delle aree funzionali al 31.12.2005

	Unità
Area C	2.940
Area B	3.989
Area A	364
Totale*	**7.293**

**di cui 6.126 in servizio nelle sedi territoriali*

Come è stato precisato nelle precedenti relazioni, il Ministero del lavoro ha ormai completato il processo di conferimento agli enti territoriali e locali delle funzioni in materia di mercato del lavoro (si ricorda in proposito che le ultime operazioni, ormai definite, hanno riguardato la Sardegna e la Valle d'Aosta), ed ha avviato il monitoraggio sulla mobilità del personale (a prescindere dalle articolazioni centrali), in considerazione della complessa distribuzione sul territorio, sia al livello regionale che al livello provinciale (rappresentata da 18 Direzioni regionali del lavoro e da 91 Direzioni provinciali del lavoro, esclusi la Sicilia e le province autonome di Trento e Bolzano).

Tale monitoraggio, realizzato in base a quanto stabilito nell'Accordo, siglato nel 2001 ed operativo nel 2002, ha posto in evidenza per il periodo 2002-2004, relativamente alle graduatorie di mobilità "generale" emanate per il suddetto periodo, l'accoglimento, in esito ai criteri definiti, di 55 domande, a fronte di un totale di 222 istanze di trasferimento, così distribuite: 11 verso gli uffici del nord, 25 verso gli uffici del centro, 19 verso gli uffici del sud.

Con riguardo alle graduatorie di mobilità "speciale", riservata alle istanze presentate ai sensi della legge n. 104/1992, su 73 istanze prodotte ai sensi della legge n. 104/1992, sono stati disposti, sempre per lo stesso periodo, 63 trasferimenti. In questo caso, l'analisi dei trasferimenti, per tale tipologia di graduatoria, mette in evidenza un forte depauperamento delle regioni del nord a quasi esclusivo vantaggio di quelle del sud.

4.2.2. La rideterminazione degli organici.

Con il dPCM 5 ottobre 2004 pubblicato sulla G.U. n. 285 del 7 dicembre 2005, si è provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche relative al personale dirigenziale e a quello delle

---

cerniera" tra amministrazione centrale e uffici provinciali dei quali va, invece, accentuata l'operatività e dall'altro a far assumere agli uffici a livello regionale un connotato sempre più delineato come "centro di servizio" nei diversi contesti locali.

aree funzionali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

In particolare, l'art. 1, comma 93 ha previsto l'obbligo, da parte delle Amministrazioni dello Stato, della rideterminazione delle dotazioni organiche – sulla base dei principi e dei criteri di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'art. 34, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e nel rispetto di una riduzione di almeno il 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico – da attuarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'Amministrazione ha provveduto quindi a rideterminare le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle aree funzionali e delle posizioni economiche del personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In tal senso, il dPCM 5 ottobre 2005, ha ridefinito i contingenti, secondo un ammontare complessivo di 11.142 unità, tenendo conto delle procedure di reclutamento per complessivi 870 posti di posizione economica C2 nei profili professionali della vigilanza (D.D. 15.11.2004, D.D. 16.11.2004). Sono stati, inoltre, tenuti presenti gli effetti, in termini di ridimensionamento, dei trasferimenti di personale, in esito a passaggi di competenze normativamente previsti o a delega di funzioni alle regioni a statuto autonomo della Sardegna e della Valle d'Aosta.

Una valutazione complessiva in ordine agli effetti della riduzione degli organici prevista dalla normativa in argomento potrà essere compiutamente effettuata allorché si perverrà alla concreta definizione degli organici di sede.

Si ritiene comunque di sottolineare che gli effetti più gravi sul regolare andamento degli uffici, allo stato e anche in prospettiva, sono più che altro da ricondurre alle limitazioni imposte dal comma 95, dell'art. 1, della citata legge n. 311/2004, che ha previsto la proroga del blocco delle assunzioni, già vigente dall'anno 2002, per il triennio 2005–2007, consentendo solo nell'anno 2008 la possibilità di poter procedere ad assunzioni nei limiti del recupero del turn over. Ciò sta comportando un forte depauperamento della forza lavoro (con l'unica eccezione dell'assunzione di 870 ispettori del lavoro/ispettori tecnici, cui questo Ministero è stato autorizzato, in deroga, ai sensi dell'art. 1, comma 524 della legge 23 dicembre 2005, n. 266), cui si sta tentando di porre rimedio, almeno in parte, con lo strumento della mobilità.

I prospetti che seguono rappresentano i contingenti numerici individuati per le posizioni dirigenziali in base al citato provvedimento, con l'indicazione delle fasce generazionali, per ciascun livello dirigenziale, alla data del 31 dicembre 2005, nonché il ricorso a dirigenti e collaboratori esterni per gli uffici di diretta collaborazione al Ministro:

ORGANICI POSIZIONI DIRIGENZIALI	Prima fascia	Seconda fascia
Organico previsto dal D.P.C.M. 5 ottobre 2005, rideterminato ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311/2004	15 (*)	262
(*) oltre tale contingente, vanno considerate anche ulteriori 14 unità in posizione di fuori ruolo presso gli enti pubblici previdenziali ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479.		

FASCE GENERAZIONALI

Dirigenti I fascia	Uomini	Donne	Totale
Organico			15 (14)
Presenti al 31 dicembre 2005	7 (10)	8 (4)	15 (14)
Fascia d'età 25/34 anni	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fascia d'età 35/44 anni	1 (0)	2 (0)	3 (0)
Fascia d'età 45/54 anni	3 (1)	3 (1)	6 (2)
Fascia d'età 55/67 anni	3 (9)	3 (3)	6 (12)
I dati numerici inseriti tra le parentesi si riferiscono al precitato personale in posizione di fuori ruolo, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479.			
Dirigenti II fascia	Uomini	Donne	**Totale**
Organico			262
Presenti al 31 dicembre 2005	125	52	177
di cui:			
Fascia d'età 25/34 anni	0	4	4
Fascia d'età 35/44 anni	19	14	33
Fascia d'età 45/54 anni	15	16	31
Fascia d'età 55/67 anni	91	18	109

Dirigenti e funzionari di provenienza esterna inseriti negli uffici di diretta collaborazione del Ministro	
(Regolamento decreto PdR 17 maggio 2001, n. 297, mod. con decreto presidenziale 11.12.2002, n. 310. L'articolo 5, commi 1 e 2 del predetto regolamento fissa il contingente di personale assegnato nel numero complessivo di cento unità	
a)	**n. 20** posizioni assegnate a collaboratori estranei alla pubblica Amministrazione, fra cui esperti e consulenti, con contratti a tempo determinato con scadenza a fine mandato governativo;
b)	**n. 8** posti di funzione di livello dirigenziale non generale affidati a dipendenti del ministero, ad altri dipendenti pubblici in aspettativa o in comando da altri Enti ed Amministrazioni, conferiti anche ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del decreto legislativo n.165/2001;
c)	**n. 72** unità di personale.
Articolo 4 del citato regolamento, il Servizio di controllo interno, oltre al Collegio di direzione composto dal presidente, dirigente generale del ruolo del Ministero, da un componente proveniente da altra pubblica Amministrazione e da un componente estraneo alla p.A. ha assegnati:	
1)	**n. 4** dirigenti di II fascia (**n. 2** attualmente in servizio);
2)	**n. 20** unità di personale (**n. 11** attualmente in servizio)
Articolo 9 del medesimo regolamento sono assegnate	
n. 8 unità di personale per ciascuno dei Sottosegretari di Stato	
n. 32 unità fino al 28 dicembre 2004 aumentate a **40** per la nomina del quinto Sottosegretario	
n. 48 dal 23 aprile 2005, per effetto della nomina di un ulteriore Sottosegretario di Stato entrato a far parte dell'Esecutivo nel governo Berlusconi – ter.	

Un aspetto di rilievo è quello relativo ai corsi di riqualificazione del personale appartenente alle aree di contrattazione. La situazione del ministero del lavoro è la seguente:

Percorsi di riqualificazione del personale, per il 2005

Esercizio finanziario 2005

Qualifica	Pos. Economica	Partecipanti	Ore erogate
Coordinatore Amm.vo	C3	207	18.630
Ispettore lavoro coordinatore	C3	155	13.950
Ispettore tecnico coordinatore	C3	60	5.400
Esperto informatico	C1	187	22.440
Tecnico informatico	B3	29	1.740
Accertatore del lavoro	C1	1051	126.120
Addetto	B1	67	2.680
Coadiutore	B1	251	10.040
Totali		**2.007**	**201.000**

Si fa presente che per le attività legate alla progettazione, organizzazione e realizzazione dei corsi relativi ai profili professionali di addetto, coadiutore, pos. ec. B1 ed esperto informatico, pos. ec. C1, è stata spesa nell'esercizio finanziario 2005 la somma di **€ 218.022,40**, mentre le risorse finanziarie utilizzate per la realizzazione delle altre 5 procedure sono state impegnate e pagate negli esercizi finanziari precedenti.

4.3. L'innovazione tecnologica: il SIL – Sistema informativo Lavoro.

Anche nella prospettiva di realizzare una nuova indagine sull'informatica pubblica (la precedente è stata approvata dalle Sezioni riunite con la Deliberazione n.8/Contr/Ref/04 del 14 aprile 2004), la Corte fa il punto, in questa sede, delle effettive funzionalità riconducibili al S.I.L., una volta abbandonati, nel corso del tempo, i progetti che si sono succeduti, e concepito il "nuovo" SIL come un sistema federato di sistemi regionali, che mette a fattor comune le esperienze in una rete di reti, limitandosi a sviluppare il sistema centrale – il c.d. centro servizi – allo scopo di far comunicare ed interoperare i sistemi regionali, nonché mettendo a disposizione, in modalità sussidiaria dei sistemi regionali più in ritardo, lo sviluppo del sistema regionale di borsa continua nazionale del lavoro.

Un passaggio importante era rappresentato dalla definizione degli standard tecnici della Borsa Continua Nazionale del Lavoro, cosa avvenuta con il decreto interministeriale del 13 ottobre 2004, emanato ai sensi di quanto previsto dall'articolo 16 del citato decreto legislativo 276/2003.

In seguito è stato realizzato il livello nazionale, previsto dall'articolo 15, comma 4 del predetto decreto legislativo e sono state date indicazioni alle Regioni per la predisposizione degli strumenti utili alla realizzazione dei livelli regionali. Sempre in osservanza di quanto previsto dall'articolo 15 (comma 5), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso l'RTI aggiudicatario della gara (già citato nella precedente Relazione al Parlamento), ha provveduto a realizzare gli strumenti tecnici da offrire in sussidiarietà alle Regioni che ne facevano apposita richiesta.

Sulla base di quanto detto, al momento la situazione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro è la seguente: è attivo, dal 2 luglio 2005, il livello nazionale, raggiungibile dall'indirizzo www.borsalavoro.it; sono interoperabili e, perciò inseriti nel sistema nazionale, i seguenti portali regionali: Lombardia, Sardegna, Piemonte, che si collegano attraverso le porte di dominio (ovvero hanno sviluppato indipendentemente i propri portali, esponendo sul livello regionale i servizi di interoperabilità, secondo gli standard definiti nel decreto del 13 ottobre 2004); Abruzzo, Molise, Calabria, Sicilia, Puglia, Basilicata, che hanno chiesto temporaneamente la soluzione ASP, ovvero di ospitare i propri portali nel centro servizi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rimanendo però autonome nella gestione dei servizi; la Regione Veneto, che ha chiesto di ospitare presso il proprio centro servizi regionale la soluzione tecnologica sviluppata dall'Amministrazione.

Entro il mese di giugno 2006, una volta completate le attività di realizzazione dei servizi per l'impiego, anche le altre regioni attiveranno i propri portali regionali, interoperando con il sistema nazionale.

E' importante ricordare che la Borsa Continua Nazionale del Lavoro non è accessibile solamente dai soggetti istituzionali ma anche da parte degli intermediari privati autorizzati, che attraverso i portali regionali conferiscono i dati raccolti nell'ambito delle proprie attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocazione.

Le modalità operative vanno da quella più semplice consistente in un file di testo "txt", inserito poi nei portali, ad un file "xml" inviato con un pacchetto di dati e messo in linea attraverso un'applicazione sviluppata appositamente, denominata "scrivania dell'intermediario", fino all'interoperabilità attraverso la porta di dominio, sviluppata con modalità open source. Man mano che attivano il servizio di intermediazione, autorizzato dal decreto legislativo, anche le Università conferiscono i dati alla Borsa Continua Nazionale del Lavoro.

Dal 30 dicembre 2005, il sistema di Borsa Lavoro è anche collegato al sistema europeo EURES, dando così attuazione ad una raccomandazione della Commissione Europea, che prevedeva l'integrazione dei sistemi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro nazionale con la rete EURES.

Il sistema Borsa Lavoro è già predisposto per colloquiare con gli enti previdenziali: il colloquio e l'integrazione avviene già con l'INAIL. Infatti le aziende possono usufruire dei servizi offerti dalla Borsa Lavoro, anche attraverso la user ID e Password rilasciata dall'INAIL per i propri servizi: domani con lo stesso sistema sarà possibile avviare fin da subito il sistema unificato delle comunicazioni obbligatorie, non attivo perché non sono stati emanati i decreti attuativi, previsti dalla Legge Biagi.

L'Amministrazione assicura che, in breve tempo, saranno attivi sul livello nazionale due servizi innovativi, il contatto all'utente via sms e la georeferenziazione dei servizi pubblici per l'impiego e privati autorizzati.

A fronte di questi elementi, che appaiono positivi, va segnalato come ancora non sia stata istituita la struttura di coordinamento, prevista dal decreto interministeriale del 13 ottobre 2004.

Non va dimenticato che a tale struttura è in fondo affidata la reale *governance* del sistema della quale la Corte continua a sottolineare l'importanza, in quanto la gestione delle politiche dell'occupazione sul territorio è di competenza delle singole regioni che dovranno curare il *data-base* informativo ed, una volta completato, integrarlo nel sistema nazionale, attraverso i portali regionali della borsa continua nazionale del lavoro.

L'Amministrazione è comunque consapevole che nel S.I.L. dovranno essere integrati tutti i sistemi che trattano le informazioni sui lavoratori, indipendentemente dal settore economico e dalla nazionalità, in linea con le direttive sull'*e-government*.

I principi ai quali si informa il sistema sono i seguenti:

- L'erogazione di servizi on line ai cittadini, attraverso il portale nazionale e quelli regionali: Il modello garantisce coerenza con il decentramento del servizio; la tutela della titolarità dei dati; la consistenza delle informazioni presenti in più amministrazioni coinvolte al processo.
- L'adozione di una soluzione che preserva l'autonomia delle scelte delle amministrazioni e, al tempo stesso, consente ai diversi sistemi di interoperare fra loro per erogare servizi integrati agli utenti. L'interoperabilità tra le amministrazioni è stata sviluppata sulla base di standard omogenei e condivisi in modo tale che siano identificati i servizi e i dati che ogni amministrazione espone sulla rete tramite il proprio portale regionale di borsa.
- La disponibilità di diverse modalità di autenticazione, in relazione alle caratteristiche dell'utente: da un'autenticazione debole, tipicamente effettuata tramite l'inserimento di una userid ed una password, utilizzata per il cittadino, ad una autenticazione "semi-forte", caratterizzata da una registrazione a monte verso altri sistemi che riconoscono l'autenticità del soggetto, utilizzata per le aziende che utilizzano il codice rilasciato da INAIL. Anche questo servizio si basa sulla condivisione e il riconoscimento reciproco di tutti i soggetti che espongono servizi cooperativi.
- L'offerta di un adeguato livello di sicurezza tale da rassicurare gli stessi utenti dei servizi.
- La definizione di un'interfaccia con cui i diversi sistemi presentano i propri dati e servizi. La definizione di queste interfacce – il cui elemento tecnologico è la "porta di dominio" – realizza il canale di interscambio e di cooperazione per i dati e i servizi esposti dalle diverse amministrazione. Questo approccio garantisce il minimo impatto economico ed organizzativo sulle scelte tecnologiche già effettuate dai diversi enti coinvolti.

I componenti che gestiscono la logica applicativa e l'accesso ai dati sono distribuiti nei domini che partecipano alla borsa continua nazionale del lavoro, secondo il modello di una federazione di sistemi paritari, nel quale i sistemi sono connessi in una rete extranet e possono scambiarsi dati e servizi senza dover modificare la propria piattaforma tecnologica interna e la loro struttura organizzativa.

L'utente interagisce con la borsa nazionale continua del lavoro per chiedere servizi senza doversi preoccupare della collocazione fisica all'interno della federazione dei sistemi delle

informazioni e dei servizi richiesti. Accedendo via internet, deve essere sufficiente un web browser per interagire con il sistema. a ricevere richieste, in modo da non essere vincolati ad un solo server.

La Corte prende atto dello stato dell'arte, ripromettendosi, già in occasione della segnalata indagine sullo stato dell'Informatica pubblica, di verificare in concreto l'esistenza di una reale interattività del sistema.

Sempre in tema di efficienza dei sistemi informatici al servizio del cittadino ed ancor prima, della corretta alimentazione delle banche-dati che riverbera sul soddisfacimento dei diritti normativamente riconosciuti, si richiama la relazione della Corte, nella sede del controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, "Sullo stato di avanzamento dell'attività di raccolta e trasmissione all'Inpdap dei dati contributivi e previdenziali relativi ai dipendenti statali e sul correlativo grado di assunzione da parte del medesimo Ente dei rilevanti compiti che la legge, in materia pensionistica, da tempo pone a suo carico".

Tale relazione, approvata il 28 giugno 2005, con la Deliberazione della Sezione del controllo 16/2005/G ha infatti sottolineato come dall'istruttoria condotta[11], siano emerse gravi inadempienze, ritardi, incompletezze e inattendibilità, tali da mettere in discussione l'affidabilità della certificazione da rendere ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 243.

Nel contempo, in attuazione della medesima legge, con il successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 febbraio 2005, con l'istituzione presso l'INPS del "Casellario Centrale delle posizioni previdenziali attive", è stata ribadita l'esigenza di un'accelerazione delle attività di raccolta e trasmissione dei dati contributivi e previdenziali e delle connesse fondamentali fasi di verifica dell'attendibilità delle informazioni acquisite.

4.4. Il rapporto funzionale del Ministero con Italia Lavoro S.p.A..

Il tema delle esternalizzazioni è sempre più di attualità, sia sotto il profilo dei servizi che di volta in volta vengono affidati a terzi, il cosiddetto *outsourcing*, sia sotto quello dell'individuazione di soggetti che, tendenzialmente e, quindi, con carattere di continuità, svolgono una parte, spesso rilevante, dell'attività istituzionale, in base a convenzioni che regolano il rapporto.

Nelle precedenti relazioni, si è fatto quindi cenno al rapporto che intercorre tra il Ministero ed Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. ed è stato ricostruito il contesto complessivo per poi analizzare alcuni progetti affidati dalle direzioni generali del ministero a tale società.

Nel richiamare quindi l'origine, la qualificazione giuridica e le problematiche costituzionali, risolte positivamente in ordine all'affidamento diretto ad Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. di compiti in materia di promozione e gestione di iniziative nel campo delle politiche del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego[12], si ricordano i più recenti interventi, sia

---

[11] Che avrà registrato degli avanzamenti nell'arco temporale successivo alle ultime rilevazioni istruttorie effettuate, risalenti a fine 1° semestre del 2004, specie con riguardo al versante delle Università degli Studi che hanno potuto, da ultimo, giovarsi dei positivi effetti conseguiti all' iniziativa promossa dal Co.D.A.U., che ha consentito di realizzare un più proficuo rapporto collaborativo con l'Ente previdenziale. Detti possibili avanzamenti, come i successivi, saranno monitorati dalla Corte dei conti nel contesto della omonima nuova indagine, già programmata con deliberazione n. 1/2005/G di questa Sezione centrale.

[12] L'istituzione di questa società avviene in attuazione della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 13 maggio 1997 ed ha lo scopo di far confluire in essa quei compiti, che precedentemente venivano svolti dalla GEPI S.p.A. (successivamente Sviluppo Italia S.p.A.), in materia di politiche attive del lavoro, che costituiscono oggetto dell'art. 4 dello Statuto societario.

Successivamente (si cita in particolare il d.lgs. n. 468 del 1997 ed il DI 21.5.1998) Italia Lavoro S.p.A. è stata configurata come "Agenzia di promozione di lavoro e di impresa" e ad essa è stato assegnato il compito di fornire assistenza tecnica "sistematica" per conto del ministero, a regioni, province ed agli enti promotori di LSU.

Nel 2000, una nuova direttiva del Ministro specifica maggiormente i compiti ad essa affidati, concentrandoli sugli aspetti della disoccupazione di lunga durata e gli interventi relativi. In particolare, la medesima viene indicata per l'assistenza tecnica ai Servizi per l'impiego in materia di politiche del lavoro.

sul piano normativo, sia sul piano più prettamente amministrativo che hanno concorso a modificare ulteriormente la configurazione di tale soggetto e, soprattutto, della sua rilevanza nel *Sistema-lavoro*.

La Corte ha, infatti, costantemente segnalato come fosse necessario effettuare una riflessione che, in considerazione del riconoscimento operato dalla Corte costituzionale dei caratteri di soggetto strumentale del ministero e del finanziamento previsto per il triennio 2005-2006-2007 di 10 milioni di euro annui dall'art. 7-terdecies del decreto legge 31.1.2005, n. 7, convertito con la legge 31 marzo 2005, n. 43, consentisse di individuare un opportuno livello di *governance* sia degli affidamenti, finora operati senza una regia unica, sia dell'incidenza dei costi amministrativi (o generali) presenti nei singoli progetti.

Va detto, che, rispetto alla situazione fotografata nella precedente relazione, si è riscontrata una particolare attenzione al riguardo che, peraltro, da un lato non ha condotto a risultati conclusivi, mentre, dall'altro, ha introdotto un ulteriore profilo problematico.

I ripetuti incontri tra i titolari delle Direzioni generali, con la presenza del Segretario generale e degli esponenti dell'*Indirizzo politico*, avevano, infatti, prodotto l'orientamento a stipulare con Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. una *Convenzione-quadro* che costituisse una sorta di disciplinare del "rapporto" con l'individuazione di procedure ed adempimenti uniformi per tutto il ministero.

Tra l'altro, veniva espressamente prevista, a fronte della rendicontazione delle attività svolte e dei costi connessi, una verifica amministrativo-contabile, da parte del Servizio Ispettivo della Direzione provinciale del lavoro. Veniva inoltre previsto che le amministrazioni centrali che, ai sensi dell'art. 7-terdecies, comma 2 della legge 31 marzo 2005, n. 43, intendessero avvalersi di Italia Lavoro S.p.A., avrebbero dovuto stipulare, d'intesa con il Ministero del lavoro, un accordo con la società avente, in sostanza, analoghe caratteristiche.

Tale convenzione, pur essendo stata definita, non è ancora pervenuta alla fase della formalizzazione. Pur tuttavia, costituisce un qualche risultato sulla strada di una regolamentazione sistematica del rapporto con un soggetto che ha sempre maggiore rilevanza nel contesto delle azioni intraprese dall'amministrazione in materia di politiche attive e passive del lavoro, nonché sociali e previdenziali.

Infatti, con il d.m. del 30 settembre 2005, sono state affidate a Italia Lavoro S.p.A. *le funzioni di stazione appaltante* per la scelta del concessionario per la fase sperimentale del servizio relativo ai buoni per lavoro accessorio previsti dall'art. 72, comma 5 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Appare evidente come con tale provvedimento, preso sul solco del principio dell'*avvalimento* di Italia Lavoro S.p.A., sancito dal citato art. 7-terdecies della legge 31 marzo 2005, n. 43, da parte del ministero "nell'esercizio delle proprie funzioni in materia di politiche del lavoro, dell'occupazione, della tutela dei lavoratori e delle competenze in materia di politiche sociali e previdenziali", venga ulteriormente a mutare la configurazione di tale soggetto e del suo rapporto con l'amministrazione.

In realtà, sussistono perplessità in ordine agli affidamenti *in house* ad Italia Lavoro S.p.A. , alla luce della normativa comunitaria e nazionale; tende a definire il rapporto l'art. 30 della legge n. 448 del 2001 (la Finanziaria per il 2002) che specifica che il ministero si avvale di detta società "per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego", prevedendo nel contempo che "il ministero assegni direttamente a Italia Lavoro S.p.A., con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi all'attuazione dei compiti individuati".

La citata disposizione legislativa è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, da parte delle regioni Marche, Toscana ed Emilia Romagna, in quanto asseritamene lesiva degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha rigettato i ricorsi, con la sentenza del 10.12.2003, n. 363, affermando i caratteri di "Ente strumentale" di Italia Lavoro S.p.A., in quanto "costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, operante direttamente nell'ambito delle politiche di un ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità".

Da un rapporto regolato da convenzioni aventi per oggetto specifici affidamenti per "attività dirette", che ben poteva motivare l'esigenza di una convenzione-quadro per assicurare l'uniformità delle procedure, degli adempimenti e dei controlli, si passa alla qualificazione di "stazione-appaltante", determinando quindi sia un ulteriore livello di operatività, ancor più distante dall'amministrazione (una sorta di esternalizzazione dell'esternalizzazione) sia l'esigenza di strutturare un controllo di primo e secondo livello: il primo da parte di Italia Lavoro S.p.A. nei confronti dei soggetti che riceveranno le commesse, ed il secondo da parte dell'Amministrazione nei confronti di Italia Lavoro S.p.A., la quale, a seconda dei casi, sarà direttamente o indirettamente operativa nel contesto delle *azioni* affidate.

Si prospetta quindi una situazione particolarmente complessa che vede l'amministrazione apparentemente alleviata da compiti istituzionali, ma, in realtà ulteriormente onerata dall'esigenza di apprestare un efficace sistema di controllo della correttezza delle operazioni e dell'economicità, efficienza ed efficacia dei risultati ottenuti, ché altrimenti determinate scelte sarebbero difficilmente sostenibili.

Non va sottaciuto l'ulteriore aspetto del rapporto della società con il ministero del lavoro, in quanto, anche se la medesima ha quale azionista il MEF, è al primo che è funzionalmente connessa come è palese nella conformazione del più volte citato art. 7-terdecies della legge n. 43/2005.

Per quanto attiene al controllo della Corte, va sottolineato come, ad oggi, non risulti ancora perfezionato il cosiddetto decreto ricognitivo del Presidente del consiglio dei ministri, con il quale viene ritenuta completata la procedura per l'assoggettamento al controllo della Corte ai sensi dell'art. 12 della legge n. 258/1959.

4.4.1. I progetti affidati dalla Direzione del mercato del lavoro.

Gli obiettivi strategici della Direzione sono stati incentrati, nel 2005 su due grandi direttrici:

- Un sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione *regolare* e *di qualità*.
- Interventi diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro gli interventi hanno riguardato:

- Il sistema incontro domanda-offerta;
- le politiche e i percorsi di inserimento nel mercato del lavoro;
- le politiche e gli interventi di occupazione per l'inclusione sociale;
- le politiche e gli interventi di *mainstreaming* per l'occupazione femminile e le politiche di conciliazione;
- l'integrazione dei nodi strategici del sistema occupazionale;
- le attività di informazione e comunicazione.

Nei contesti delineati, la Direzione generale del mercato del lavoro ha affidato ad Italia Lavoro S.p.A. attività di assistenza in materia di politiche del lavoro e comunicazione, mentre l'ISFOL ha curato attività di ricerca, messa a punto di sistemi di monitoraggio e valutazione.

Le attività di Italia Lavoro S.p.A. hanno riguardato, con imputazione ai fondi nazionali:

- Lo sviluppo della *Borsa Lavoro* – Progetto ISI, articolato su 50 progetti territoriali diretti ad assicurare l'ambiente tecnologico e le funzionalità *software* per la gestione dei servizi per l'Impiego e l'avvio delle azioni di politiche attive del lavoro. Il valore del progetto è di 10,03 milioni di euro per il periodo 2005-2006.
- Il progetto "Consigliere di Parità", riferito, in particolare alla campagna informativa sul *part-time*. Il valore del progetto è di 0,70 milioni di euro per il 2005.

A carico dei fondi comunitari (FSE) sono:

- Il progetto SPINN concernente la sperimentazione ed il sostegno complessivo del sistema riferito a tutte le componenti che vanno dall'assistenza alla ricerca. Il valore complessivo del progetto è di 10,80 milioni di euro per gli Obiettivi 1 e 3, per il periodo 2002-2006.
- Il progetto IES (iniziative per l'emersione del sommerso), che rafforza il ruolo dei Servizi per l'Impiego, in questo contesto, finalizzate alla realizzazione di una rete europea di scambio di informazioni, a favorire la trasferibilità delle buone prassi tra stati membri e ad incentivare le azioni di contrasto al lavoro irregolare. Il progetto IES ha un costo di 10,08 milioni di euro e la rete europea di 11,35 milioni, rispettivamente, per il periodo dicembre 2003-febbraio 2005 il primo e marzo 2005-marzo 2006 il secondo.
- Il progetto GIOVANI per analizzare il rapporto tra generazioni. Il progetto ha un costo di 0,40 milioni di euro per 6 mesi nel 2005.
- Il progetto *Lavoro&Sviluppo*, progetto quadro per un valore di 13,55 milioni di euro diretto a favorire l'accesso al lavoro di disoccupati residenti nelle regioni dell'Obiettivo 1 presso imprese che fruiscono dei benefici previsti dal PON e localizzate al Sud. In tale contesto è stata attivata una convenzione per l'assistenza tecnica da parte di Italia Lavoro S.p.A..

4.4.2. I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Nel 2005, sono di rilievo per gli affidamenti ad Italia Lavoro S.p.A., a carico dei fondi nazionali:

- Il Progetto "ICS –Interventi di coesione sociale" –Sardegna, per un valore 1,50 milioni di euro per lo sviluppo di interventi per lavoratori svantaggiati nei settori più a rischio di marginalità sociale, nell'ottica dello sviluppo di un modello replicabile e trasferibile su scala europea.
- Il progetto P.A.R.I. – Programma di re-inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati, del quale si è parlato anche nella precedente relazione, che ha un valore complessivo di 32,4 milioni di euro, a valere sull'esercizio 2004, ai quali vanno aggiunti ulteriori 19,98 milioni resi disponibili con il decreto direttoriale del 13 dicembre 2005. Lo scopo del progetto è il raggiungimento di un livello socialmente ed economicamente sostenibile e, quindi, è indirizzato ai lavoratori da reinserire nel mercato del lavoro (le donne, gli "LSU", gli over-45, i lavoratori in CIGS).

  I progetti sono finanziati a carico del Fondo per l'occupazione e sono sviluppati in diverse progettazioni esecutive.
- Il progetto "Marchi d'area – Strumenti per lo sviluppo dell'occupazione nel settore agro-alimentare", che ha un valore di 3,50 milioni di euro e riguarda sempre soggetti svantaggiati, supportando la creazione di un modello di "Marchio di area", sostenendo le piccole-medie imprese del settore ed i lavoratori svantaggiati con azioni di accompagnamento e formazione.
- Il progetto "Quadrifoglio", per un importo di 0,82 milioni di euro, riguarda la lotta per la legalità, attraverso l'inclusione sociale di un gruppo di residenti in aree di disagio.
- Il progetto "Intervento sperimentale per la ricollocazione dei lavoratori in mobilità delle ex Case di cura riunite" in Puglia, per un importo di 3.90 milioni di euro, per due anni a partire dal 24 novembre 2005.

Nel 2006, vanno citati:

- Il progetto "Lavoro per ambiente: fare impresa cooperativa nelle aree marine protette", per un valore di 4,38 milioni di euro di cui 1,98 milioni a carico del ministero del lavoro e 2,40 milioni a carico del ministero dell'ambiente ed una durata di 24 mesi dal 15 febbraio 2006. La finalità dell'intervento è di inserire al lavoro 100 soggetti (disoccupati-inoccupati-precari) che risiedono nelle aree marine protette.
- Il progetto "Tirocini Work" per un valore di 2,09 milioni di euro, con una durata di 18 mesi a decorrere dal 15 febbraio 2006.

5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi.

5.1. Attività contrattuale.

Un primo aspetto problematico si è caratterizzato sul fronte della disponibilità di risorse finanziarie assegnate sui principali capitoli relativi agli acquisti di beni e servizi, di gestione del patrimonio e delle spese di funzionamento per gli uffici centrali e territoriali, risorse già decurtate nell'esercizio precedente e ulteriormente ridotte nel corso dell'anno.

Con il decreto legge n. 211 del 17 ottobre 2005 si è avuta un'altra decurtazione di fondi con il risultato – per le spese incomprimibili, ossia di stretta ed inderogabile necessità per assicurare il funzionamento dei servizi seppure a livello minimo – di aumentare lo stato di indebitamento nei confronti delle ditte fornitrici dei beni e servizi (contratti di manutenzione, utenze, eccetera) e di determinare, in logica sequenza, l'apertura di vario contenzioso da parte dei fornitori.

Per alcuni capitoli di spesa la gravità della situazione debitoria registrata ha assunto rilievo preoccupante come nel caso delle utenze che, a fronte dei tagli, ha comportato il mancato pagamento delle varie fatture, per l'esercizio 2005, sia per gli Uffici centrali che per quelli territoriali. A riguardo alle tre richieste di integrazione fondi presentate ai sensi dell'art. 9 legge n. 468/1978, inviate al Ministero dell'Economia e Finanze, non è seguito alcun accredito di fondi, determinando l'impossibilità di sanare le posizioni debitorie venutesi a creare nei confronti dei gestori delle utenze, atteso che i fondi stanziati per il 2005 sono stati utilizzati totalmente per le spese non liquidate nell'anno 2004.

In merito agli altri capitoli di spesa riguardanti beni e servizi, in considerazione della carenza di fondi, non è stato possibile dotare gli uffici del territorio delle necessarie risorse finanziarie.

L'amministrazione, nel suo complesso, è risultata particolarmente esposta nel riferimento agli obblighi derivanti dall'applicazione del d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni, in quanto la richiesta specificatamente inoltrata al MEF, corredata da analitica prospettazione degli oneri, non è stata presa in considerazione.

5.2. Centralizzazione degli acquisti ed esternalizzazione dei servizi.

La situazione relativa all'Amministrazione centrale ha fatto registrare, oltre alla carenza di fondi comune agli Uffici territoriali, un'ulteriore difficoltà dovuta alla centralizzazione degli acquisti. Infatti, la gestione unificata della maggior parte dei principali capitoli relativi alle spese per beni e servizi (utenze, cancelleria, manutenzione locali e impianti, eccetera), solo teoricamente ha determinato benefici riconducibili alle c.d. economie di scala. In realtà si è determinata, almeno inizialmente, una situazione di parziale congestione, atteso l'onere posto a carico di un'unica struttura, senza una reale implementazione di procedure poste al servizio dei diversi C.d.R. che, peraltro, a seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione Centrale richiamata in premessa, sono passati da tre a quattordici. Tutto ciò mentre per la Direzione Generale delle Risorse Umane e Affari Generali, la riorganizzazione ha significato la riduzione delle Divisioni contabili da tre a due, con conseguente necessità di una diversa distribuzione delle competenze,

tra cui quelle precedentemente svolte dal Dipartimento delle Politiche Sociali (Direzione per la Gestione del Fondo nazionale per le Politiche Sociali).

Il SECIN ha avviato la rilevazione sull'adesione alle convenzioni Consip stipulate da quei Centri di responsabilità amministrativa che, nel corso dell'anno 2005, si sono avvalsi della suddetta possibilità.

Per quanto concerne, invece, l'amministrazione periferica, nella quale si registra la mancata istituzione o attivazione dei nuclei per il controllo di gestione, il Servizio di controllo interno ha condotto, per l'anno 2005, il monitoraggio delle spese in convenzione, usufruendo della medesima modulistica degli anni precedenti. La continuità storica della rilevazione consente un *benchmarking* tra i dati imputabili alle diverse annualità.

Un dato che emerge da quasi tutte le sedi monitorate è l'insufficienza delle risorse finanziarie destinate che, riducendo sensibilmente le dotazioni dei capitoli di bilancio relativi soprattutto alle spese di funzionamento, nel corso degli ultimi anni ha pesantemente condizionato la gestione economica degli uffici.

Si tratta di una circostanza che, evidentemente, ha limitato in termini consistenti la possibilità di approvvigionamenti, anche quelli convenzionati. (non sempre apparsi, peraltro, economicamente convenienti).

Sul piano operativo e più concreto, il SECIN ha segnalato che la tecnica dei .tetti di spesa, adottata negli ultimi tempi, ha comportato l'aumento dei disagi e delle disfunzioni perché, senza sanare le pregresse posizioni debitorie, ha contribuito ad accentuare i limiti del processo di programmazione, incidendo pesantemente sulla capacità di pianificazione degli uffici e sulla possibilità di elevare la qualità dei servizi.

Dall'esame delle schede inviate dagli uffici può rilevarsi che, nel raffronto tra la spesa complessiva per le convenzioni CONSIP nell'anno 2005 e quella effettuata nel 2004, si è registrato un decremento della stessa (complessivamente pari al 14,65 per cento), imputabile a diverse ragioni.

La mancata attivazione di ulteriori e nuove convenzioni, infatti, dipende molto spesso dal parziale o temporaneo esaurimento dei lotti, dalla diminuzione degli ordinativi per insufficiente disponibilità dei fondi a beneficio degli uffici, dalla maggiore convenienza offerta dal mercato locale, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo o, ancora, dall'indisponibilità dei prodotti richiesti. Talune direzioni hanno fatto presente, peraltro, che diverse convenzioni sono state sospese o non sono state attivate.

In relazione alla spesa complessiva su base regionale, delle 18 regioni monitorate solo 5 confermano un trend positivo di spesa (Basilicata, Emilia Romagna, Piemonte, Umbria, Valle d.Aosta). Per le altre, invece, vi è stato un ridimensionamento del ricorso a tale procedura di acquisti e approvvigionamenti nel corso degli anni.

Gli importi rilevati consentono di affermare, poi, sulla base di un analitico raffronto per singole convenzioni, che soprattutto per talune di esse (acquisto di materiale di cancelleria, carta in risme, fax, pc desktop, noleggio di fotocopiatori), il ricorso al mercato locale tramite la procedura disciplinata dal d.P.R. n. 384/2001 ha consentito di conseguire più significativi risparmi di spesa e la possibilità di dilazioni nel pagamento degli ordinativi.

La convenzione relativa al *Global service*, comprensiva di una variegata offerta di servizi e prestazioni (in particolare quello di pulizia.) è risultata sensibilmente onerosa.

Analogamente alle precedenti rilevazioni, è stata espressa la convenienza della convenzione relativa alla telefonia fissa. Le sedi che l'hanno attivata e che si avvalgono del predetto servizio hanno dichiarato di conseguire buoni risparmi di spesa determinati sulla base dei costi di abbonamento bimestrali e della riduzione dei canoni di abbonamento Consip applicati, contenuti nelle fatture Telecom (es: DRL Sardegna).

Qualche difficoltà è stata segnalata in relazione alla convenzione (anch'essa attivata a livello centrale) per la fornitura del servizio sostituivo di mensa mediante buoni pasto. Taluni

uffici sostengono, infatti, che i buoni pasto sono di difficile spendibilità in quanto i pubblici esercizi che li accettano sono rimborsati con ritardo e per importi molto inferiori a quelli nominali (es: DRL Emilia Romagna, DRL Puglia).

Con riguardo alla spesa relativa ai buoni pasto, essa ammonta a € 211.292,67 per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto in favore del personale della Direzione generale delle risorse umane e affari generali e ad € 2.722.796,64 per quello degli uffici periferici.

La possibilità di aderire volontariamente alle convenzioni Consip ha consentito un uso più appropriato delle stesse e più adeguato alle concrete esigenze di approvvigionamento di ciascun ufficio.

Tuttavia, viene segnalato, sempre dal SECIN, come vada fatta una riflessione più approfondita sulle cause, esogene ed endogene, del decremento complessivo della spesa per gli acquisti in convenzione, al fine di comprendere meglio le ragioni del ricorso al fornitore locale in luogo dell'opzione rappresentata dagli acquisti .convenzionati. (ad esempio, la DRL della Toscana, nell'ottica di promuovere una generalizzata economicità, ha attivato un approfondimento sulle ragioni che determinano la differenza di prezzi e la stipula di differenti convenzioni). L'esito di tale analisi potrebbe essere comparato con quello rilevabile dal monitoraggio sulle possibilità di programmazione delle risorse finanziarie destinate a livello locale – che è in fase di definizione dallo stesso SECIN – in modo da acquisire effettivamente il dato complessivo della spesa e dell' incidenza economica del ricorso alle diverse opzioni.

Rilevazioni dati concernenti rilevazioni CONSIP
Spese dell'Amministrazione periferica distinta per regione per le convenzioni CONSIP

(euro)

Regioni	Totale spesa convenzione CONSIP
Abruzzo	89.255,99
Basilicata	23.168,51
Calabria	56.238,29
Campania	389.629,42
Emilia Romagna	210.712,29
Friuli	54.880,64
Lazio	11.743,17
Liguria	41.196,96
Lombardia	54.699,21
Marche	47.349,56
Molise	1.894,91
Piemonte	152.773,65
Puglia	18.085,63
Sardegna	27.259,32
Toscana	124.588,94
Umbria	13.838,66
Valle d'Aosta	36.059,62
Veneto	141.352,06
Totale	**1.494.726,83**

** Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

Un'altra rappresentazione che distingue il ricorso alle convenzioni in relazione alla tipologia dei beni e dei servizi, è la seguente:

Spese riepilogative convenzioni Consip anno 2005

Regioni	autovetture	cancelleria	carburante rete	carta in risme	Collegamento linee telefoniche	connettività IP	energia elettrica (>0,1 Gwh)	fax	fotocopiatr.	gasolio riscaldam.	global service uffici	olio combustibile da riscaldamento	pc desktop	pc portatili	reti locali	stampanti	telfonia fissa	Altro	Totale
Abruzzo				734,52				1.286,92	4.755,66		35.738,58	12.808,97					33.931,34		89.255,99
Basilicata									4.397,84								18.770,67		23.168,51
Calabria											55.734,79						503,5		56.238,29
Campania	11.913,28		1.453,85		4.662,78				14.329,51		346.859,00						10.411,00		389.629,42
Emilia Romagna	4.597,44				8.766,98				20.030,83		150.070,68						27.246,36		210.712,29
Friuli									4.341,56		29.386,08						21.153,00		54.880,64
Lazio	4.532,28								1.666,92								5.543,97		11.743,17
Liguria	4.410,70	2.454,00		900,00					2.646,27	2.934,74	13.627,25						14.224,00		41.196,96
Lombardia		3.489,32		1.594,03					6.129,43		32.808,39		1.559,04				9.119,00		54.699,21
Marche	5.292,84		500,00				16.995,06		7.338,64								7.950,50	9.272,52	47.349,56
Molise				177,60													1.465,00	252,31	1.894,91
Piemonte	6.631,26	2.032,92	973,17	829,62							105.528,57					2.806,58	25.935,20	8.036,33	152.773,65
Puglia									8.490,63								9.595,00		18.085,63
Sardegna	8.429,20		1.047,45														16.588,34	1.194,33	27.259,32
Toscana	5.292,84	503,64							7.511,52		91.729,10						19.551,84		124.588,94
Umbria															7.436,16		6.402,50		13.838,66
Valle d'Aosta										4.459,99	18.274,13						13.325,50		36.059,62
Veneto	3.087,49	3.888,44	1.036,00	16.668,00		8.943,82	9.360,00	1.008,36	7.199,44		60.927,37		5.220,80	1.152,00		2.116,80	20.063,50	680,04	141.352,06
Totale	**54.187,33**	**12.368,32**	**5.010,47**	**20.903,77**	**13.429,76**	**8.943,82**	**26.355,06**	**2.295,28**	**88.838,25**	**7.394,73**	**940.683,94**	**12.808,97**	**6.779,84**	**1.152,00**	**7.436,16**	**4.923,38**	**261.780,22**	**19.435,53**	**1.494.726,83**

Ministero della giustizia

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria.*
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Profili generali; 2.2. Effetti delle misure di contenimento della spesa; 2.3 Auditing:* 2.3.1. Eccedenze di spesa e capitoli promiscui; 2.3.2. Attendibilità ed affidabilità delle scritture contabili.
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di interventi: *3.1. Considerazioni generali:* 3.1.1. Profili di programmazione; *3.2. Dipartimento Affari di giustizia:* 3.2.1. Andamento economico finanziario; 3.2.2. Iniziative in atto per ottimizzare e razionalizzare le risorse; *3.3. Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi:* 3.3.1. Effetti sul bilancio del limite del 2 per cento agli incrementi della spesa previsto dal comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004; 3.3.2. Risultati dell'attività gestionale: 3.3.2.1. Personale di magistratura; 3.3.2.2. Personale amministrativo; *3.4. Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria:* 3.4.1. Effetti sul bilancio dei limiti agli incrementi di spesa; 3.4.2. Il personale; 3.4.3. Personale dirigenziale; 3.4.4. Personale delle aree non funzionali; 3.4.5. Corpo di polizia penitenziaria; 3.4.6. La formazione del personale; 3.4.7. Popolazione carceraria: 3.4.7.1. Sovraffollamento e gestione spazi detentivi; 3.4.7.2. Corsi di formazione per detenuti: stato di realizzazione; 3.4.7.3. Impiego di detenuti all'interno e all'esterno del sistema carcerario; 3.4.7.4. Stato di attuazione della riforma della medicina penitenziaria; 3.4.8. Edilizia Penitenziaria. *3.5. Dipartimento della giustizia minorile:* 3.5.1. Attività del Dipartimento; 3.5.2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali; 3.5.3. Risultato dell'attività gestionale; 3.5.4. Personale: 3.5.4.1. Dirigenza e personale del dipartimento; 3.5.4.2. Attività di formazione; 3.5.5. Contratti; 3.5.6. Sistema minorile: 3.5.6.1. Flussi di utenze; 3.5.6.2. Iniziative di recupero; 3.5.7. Applicazione delle misure alternative mediante il ricorso a strutture pubbliche o private; *3.6. Ufficio centrale degli archivi notarili:* 3.6.1. Premessa; 3.6.2. Effetti sul bilancio dei limiti agli incrementi di spesa; 3.6.3. Personale; 3.6.4. Organizzazione: 3.6.4.1. Sistemi informativi.
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1. L'assetto organizzativo; 4.2. Personale:* 4.2.1. Dipartimento degli affari di giustizia; 4.2.2. Dipartimento organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi; 4.2.3. Dipartimento organizzazione penitenziaria; *4.3. Nuova tecnologia.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria.

L'azione riformatrice, che si è sviluppata sulla scorta delle indicazioni del programma di governo, ha prodotto riflessi sul piano normativo, gestionale ed organizzativo con il dichiarato obiettivo di migliorare l'organizzazione ministeriale, giudiziaria e penitenziaria, anche attraverso il decentramento di funzioni prima gestite dall'Amministrazione centrale.

La legge 25 luglio 2005, n. 150, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più d.lgs. per la riforma dell'ordinamento giudiziario, ha comportato la emanazione di otto decreti legislativi[1]. I tempi brevi decorsi dalla riforma non consentono di valutare l'efficacia del processo di cambiamento, che coinvolge l'assetto organizzativo del Ministero[2].

Peraltro, il Consiglio dei ministri ha approvato il 9 giugno 2006 disegno di legge, proposto dal Ministro della giustizia, che prevede la sospensione dell'efficacia di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario sino alla data del 1 marzo 2007[3].

Permane il non soddisfacente funzionamento del "sistema giustizia", che non risponde appieno alle esigenze dell'utenza e induce, tra l'altro, la Corte Suprema di Strasburgo a frequenti pronunce in materia di equa riparazione conseguente alla eccessiva durata del processo.

La insufficienza delle disponibilità finanziarie, accentuata dalle misure di contenimento della spesa sopraggiunte nel corso dell'anno, ha concorso a lasciare sostanzialmente invariati i livelli di efficienza e di efficacia conseguiti dal sistema.

La complessa problematica è avvertita intensamente dall'Amministrazione, che, specie attraverso i Dipartimenti in cui è articolata, ha cercato di svolgere al meglio i compiti

---

[1]-D.lgs. 23 gennaio 2006, n. 24 "Modifica all'organico dei magistrati addetti alla Corte di cassazione, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25 "Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 "Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

-D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 35 "Pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera g) e 2, comma 8, della legge 25 luglio 2005, n. 150".

-D.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 "Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d) della legge 25 luglio 2005, n. 150".

-D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 "Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 "Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

-D.lgs 16 gennaio 2006, n. 20 "Disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 25 luglio 2005, n. 150".

-D.lgs 7 febbraio 2006, n. 62 "Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17 della legge 25 luglio 2005, n. 150".

[2] La riforma riguarda tutti i Dipartimenti a livello centrale e le strutture territoriali dell'organizzazione giudiziaria che operano a supporto della attività giurisdizionale.

[3] Atto Senato n. 635.

istituzionali, mediante la razionalizzazione delle procedure, intesa tendenzialmente a riflettersi sull'economicità delle scelte.

Mentre l'auditing sul sistema contabile ha mostrato eccedenze di spesa e capitoli promiscui, quello su alcune filiere contabili concernenti ordinativi estinti nel 2005 ha evidenziato la attendibilità e la affidabilità dei dati contabili e la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Sotto il profilo istituzionale, il contenzioso civile tende ad un progressivo, costante incremento, al contrario della giustizia penale che - ad eccezione dei provvedimenti attribuiti al giudice di pace, peraltro anch'essi in aumento - non espone miglioramenti incisivi rispetto al quadro complessivo degli anni precedenti.

Va peraltro ribadito, in coerenza con quanto già sottolineato nelle precedenti relazioni, che l'istituzione del giudice di pace, di cui alla legge n. 374 del 1991[4], continua a dimostrare una capacità operativa, che, specie sul terreno della giustizia civile, contribuisce ad alleggerire sensibilmente il carico di lavoro dei tribunali[5].

Le competenze penali del giudice di pace[6] sono regolate dal d.lgs. 274 del 2000, modificato dal d.l. n. 91 del 2001[7] e sono in vigore dal 2 gennaio 2002. Con d.m. 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 274 del 2000.

Sono stati oggetto di interventi di riforma anche il diritto fallimentare e le altre procedure concorsuali, in particolare a seguito dell'entrata in vigore del d.l. sulla competitività[8] n. 35 del 2005.

Il monitoraggio effettuato dal SECIN riguarda obiettivi fissati dal Ministro, e registra i disagi provenienti dalla minore disponibilità di risorse.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi assegnati al settore della giustizia sono stati pari a 7.655,4 milioni (7.831,8 milioni nel 2004), con un decremento di 176,5 milioni che ha portato la percentuale sul totale delle risorse del bilancio dello Stato all'1,6 per cento, con una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (1,7 per cento nel 2004) ed un aumento rispetto al 2003 (1,4 per cento).

Le spese di parte corrente sono state pari a 7.380,9 milioni (7.566,1 milioni nel 2004), mentre quelle in conto capitale a 274,5 milioni (265,7 milioni nel 2004). A fronte di un decremento delle spese di parte corrente (-185,2 milioni) si registra un contenuto aumento di quelle in conto capitale (+8,8 milioni).

I capitoli maggiormente interessati all'aumento sono i seguenti: 7205, 7203, 7211, 7300, 7321 e 7400.

Il decremento maggiore ha interessato le voci "consumi intermedi", diminuiti di 466,4 milioni (nel precedente esercizio si era registrato un incremento pari a 747,9 milioni); "interessi passivi e redditi da capitale", -6,6; "altre uscite", -2,3. Si sono invece incrementate le voci: "imposte pagate sulla produzione", +23,3 milioni; "investimenti", +8,8; "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali", +7,8; "trasferimenti alle amministrazioni pubbliche", +5,4.

---

[4] Legge 21 novembre 1991, n. 374.

[5] Nel periodo dal 1.07.04 al 30.06.05 i procedimenti penali sopravvenuti sono stati 87.347, quelli esauriti 78.925, i pendenti 63.904. Nello stesso periodo i procedimenti civili sopravvenuti sono stati 1.514.487, quelli esauriti 1.380.877, i pendenti 913.584.

[6] Le materie assegnate al giudice di pace riguardano la cognizione ordinaria, i procedimenti speciali, opposizioni alle sanzioni amministrative. Le opposizioni amministrative sono state devolute al giudice di pace dall'art. 98 del D.Lgs 30.12.1999, n. 507.

[7] D.l. 2 aprile 2001, n. 91, convertito con la legge 3 maggio 2001, n. 163.

[8] D.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 14 maggio 2005, n. 80.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi		Parte corrente	Conto capitale
		% sul bilancio dello Stato[9]		
2003	6.575,9	1,4	6.296,4	279,5
2004	7.831,8	1,7	7.566,1	265,7
2005	7.655,4	1,6	7.380,9	274,5

L'esame dell'andamento dell'esercizio 2005 mostra un ulteriore decremento del rapporto percentuale degli impegni, sia sulla competenza che sulla massa impegnabile. Si deve sottolineare che tali risultati finanziari non riflettono una minore capacità gestionale dell'Amministrazione, ma sono da ricondurre per una parte rilevante a decreti di variazione degli stanziamenti che sono stati perfezionati a fine esercizio e perfino nei primi giorni del corrente 2006. Ciò ha comportato un "fittizio" incremento degli stanziamenti assegnati al settore della giustizia, che l'Amministrazione è stata nell'impossibilità di utilizzare.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni sulla competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali[10]	%
2003	6.575,9	6.448,1	98,1	6.680,5	6.537,0	97,9
2004	7.831,8	7.508,9	95,8	7.999,6	7.643,0	95,5
2005	7.655,4	7.169.8	93,6	7.880,1	7.381,0	93,7

I residui iniziali totali all'inizio dell'esercizio ammontavano a circa 1.987,6 milioni di euro, di cui 224,8 milioni residui di stanziamento. Gli impegni sui residui di stanziamento sono stati pari a circa 211,1 milioni, con un elevato miglioramento, come si evince dalla tabella che segue, della loro capacità di utilizzo.

(milioni di euro)

Anni	Residui stanziamento al 1° gennaio	Impegni sui residui	%
2003	104,5	80,7	77,2
2004	167,8	134,0	79,8
2005	224,8	211,1	93,9

Peraltro, al 31 dicembre 2005, i residui di stanziamento finali dell'anno hanno raggiunto i 255,5 milioni, per un minore capacità di impegno delle risorse di competenza. A questi si aggiungono 13,7 milioni di residui di stanziamento provenienti dagli anni precedenti.

Dall'esame della formazione dell'utilizzo della massa spendibile, che come noto rileva la capacità di spesa, si osserva un miglioramento del rapporto tra i pagamenti totali/massa spendibile ed autorizzazioni di cassa.

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
2003	8.198,0	6.790,6	82,8	6.894,9	6.790,6	98,4
2004	9.371,8	7.109,3	75,8	7.926,5	7.109,3	89,8
2005	9.694,0	7.439,9	76,7	7.847,9	7.439,9	94,8

[9] Titolo I + Titolo II, con esclusione delle spese di rimborso.
[10] Comprensivi degli impegni di stanziamento.

Se si confronta la capacità di smaltimento degli impegni di competenza si osserva che la stessa raggiunge l'87,5 per cento (82,7 nel precedente esercizio), mentre la velocità di spesa sui residui è pari al 61,6 per cento (45,1 per cento nel 2004). Tale miglioramento trova giustificazione anche in una minore disponibilità di risorse che induce l'Amministrazione ad una maggiore tempestività nell'utilizzo dei finanziamenti a disposizione.

(milioni di euro)

Impegni su competenza	Pagamenti su competenza	% Pagamenti su impegni	Residui totali al 31.12.2004	Pagamenti su residui	% Pagamenti su residui
7.169,9	6.280,5	87,5	1.881,4	1.159,3	61,6

2.2. Effetti delle misure di contenimento della spesa.

Come è noto, il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004[11] (legge finanziaria per il 2005) ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004 come decurtati del 40 per cento dal d.l. n. 168 del 2004[12], gli incrementi delle previsioni di spesa per l'esercizio 2005 riguardanti i consumi intermedi, andando ad incidere sulle risorse destinate al funzionamento ed anche agli investimenti. Per l'Amministrazione della giustizia tale regola non ha trovato attuazione, in quanto si è registrato un incremento complessivo del 6,40 per cento per la parte di competenza e del 5,3 per cento per la cassa. Tra le categorie interessate alla regola del 2 per cento, i "consumi intermedi" accertano la più elevata percentuale di scostamento per quanto attiene alla competenza (+30,1 per cento), a dimostrazione della difficoltà di contenere tale voce di spesa.

Sul punto del rispetto complessivo della regola del 2 per cento si rinvia ai capitoli 1 e 3 della presente relazione.

2.3. Auditing.

L'analisi compiuta attiene alle patologie contabili riscontrate nell'esame dei dati di consuntivo del Ministero della giustizia e nell'auditing su talune filiere contabili che riguardano ordinativi estinti nell'esercizio finanziario 2005.

2.3.1. Eccedenze di spesa e capitoli promiscui.

Anche per l'esercizio in corso, l'esame dell'andamento degli impegni evidenzia una eccedenza di spesa di parte corrente di circa 110,1 milioni sulla competenza (24,2 milioni nel 2004) e di circa 12,8 milioni sui residui. La gran parte delle eccedenze (circa 105,5 milioni sulla competenza e 3 milioni sui residui) riguarda la Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (soprattutto sui capitoli di personale 1400 e 1420).

Come è noto, le "spese di giustizia" hanno determinato nel corso degli anni la formazione di eccedenze di spesa che si sono trascinate negli esercizi successivi. Nella relazione al Parlamento sul 2004, la Corte aveva sottolineato positivamente l'istituzione di un nuovo capitolo (1361[13]), sul quale venivano allocate risorse, oltre 823 milioni[14], per ripianare il debito pregresso nei confronti delle Poste Italiane S.p.A. formatosi fino al 31 dicembre 2002. L'importo del debito da rimborsare era stato determinato sulla base di una dichiarazione delle Poste Italiane S.p.A., con riferimento ad un credito esistente fino al 30 giugno 2003 di 829

[11] Legge 31 dicembre 2004, n. 311.

[12] Decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004: ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per spese di missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento.

[13] Cap. 1361 – "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A.".

[14] Legge finanziaria 350 del 2003, art. 3, comma 12.

milioni. Nello stato di previsione per il 2005 è stato istituito il capitolo 1363, sul quale sono stati stanziati 373,5 milioni per il debito residuo al 31 dicembre 2003; sono stati pagati circa 367,5 milioni, con residui di 3,8 milioni. La previsione in bilancio di capitoli diversi per la gestione delle somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia dall'ente Poste Italiane S.p.A., rende più trasparenti ed attendibili le relative scritture contabili, ma richiede, nel contempo, un attento monitoraggio sulla formazione delle spese stesse al fine di evitare il formarsi di nuove eccedenze.

In materia, la principale fonte normativa di riferimento è costituita dal testo unico di recente approvazione, di cui al d.P.R. n. 115 del 2002[15], che ha innovato la precedente disciplina recata dal d.lgs. n. 113 del 2002 e dal d.P.R. n. 114 del 2002[16].

Il d.P.R. n. 115[17] ha modificato le varie voci e le procedure di spesa dei processi, sia sotto il profilo del pagamento da parte dell'erario e dei privati che sotto il profilo dell'attività di recupero e riscossione, armonizzando, per quanto attiene a tale specifico aspetto, la normativa speciale con la complessa riforma che era stata avviata con il decreto legislativo n. 237 del 1997[18], nonché con la riforma del patrocinio a spese dello Stato di cui alla legge n. 134 del 2001[19].

A seguito delle modifiche normative intervenute, il sistema di pagamento delineato dal nuovo testo unico per le spese di giustizia, stante la loro peculiarità attinente allo svolgimento della funzione giurisdizionale, si giova di una procedura privilegiata rispetto alle altre spese dello Stato. Le stesse, infatti, vengono anticipate da soggetti estranei all'Amministrazione della giustizia (uffici postali e concessionari), ai quali poi verrà rimborsato quanto effettivamente pagato (artt. 183 e ss. Testo Unico).

La Corte[20], con riferimento al precedente quadro normativo, ha sottolineato ritardi e difficoltà nell'attuazione della riforma.

In questa sede, e con riferimento alle novità introdotte dal d.P.R. n. 115 del 2002, la Corte

---

[15] D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, di approvazione del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

[16] D.Lgs. 30 maggio 2002 n. 113 e d.P.R. in pari data n. 114. In precedenza, il decreto 237/97 aveva soppresso le funzioni di cassa degli uffici finanziari attribuendole ai concessionari per la riscossione ed uniformato la disciplina della riscossione di tutte le entrate patrimoniali dello Stato, comprendendovi anche le pene pecuniarie e le spese di giustizia.

[17] La semplificazione in materia di spese di giustizia è stata condotta nel testo unico n. 115 iniziando dalla definizione delle disposizioni generali relative alle spese processuali penali, stabilendo che queste vengano anticipate dallo Stato, con eccezione per gli atti richiesti dalla parte privata, qualora non sia comunque ammessa al patrocinio gratuito, salvo recupero delle spese ripetibili nei confronti del condannato. Quanto alle spese relative al processo civile, amministrativo, contabile e tributario, la cui disciplina è stata ricompresa tutta nel testo unico, si stabilisce che ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie, salva l'ipotesi in cui sia stata ammessa al patrocinio dello Stato, nel qual caso le spese vengono anticipate dall'Erario o prenotate a debito, secondo le relative disposizioni. Sono state altresì uniformate le indennità per i testimoni e per gli ausiliari dei magistrati per tutte le tipologie processuali e si sono recepite le disposizioni relative alla voce di spesa processuale costituita dal cd. "contributo unificato" (introdotto dall'art. 9 della legge n. 488 del 13 dicembre 1999,legge finanziaria per il 2000, e più volte modificato), entrato in vigore il 1° marzo 2002 a seguito della legge 21 novembre 2000, n. 342. In merito alla disciplina della fase di pagamento delle spese per conto dell'Erario, viene stabilito che esse vengono eseguite dai concessionari e dagli uffici postali, (anteriormente all'entrata in vigore del T.U. erano competenti gli Uffici del registro e quelli postali). I concessionari utilizzano le entrate del bilancio statale di cui al d.lgs. n. 237/1997 e quelle di cui al T.U. n. 115 del 2002, e dovranno compensare le somme pagate con le somme riscosse per conto degli uffici giudiziari, trattenendo le somme pagate da quelle destinate all'erario a fronte delle riscossioni. La nuova normativa introdotta dal testo unico in parola ha comportato la sostituzione dell'Amministrazione giudiziaria rispetto a quella finanziaria nelle procedure di accredito ai funzionari delegati per i fondi necessari al rimborso di quanto anticipato dai concessionari e da Poste italiane S.p.A..

[18] D.lgs.del 9 luglio 1997 n. 237, "Modifica alla disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici Finanziari".

[19] Legge 29 marzo 2001, n. 134, "Nuove norme sulla difesa d'ufficio e sull'ammissione dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato".

[20] Sezione centrale di controllo sulla gestione: deliberazione n. 19/2005/G, in materia di "incongruenze, ritardi, carenze nei recuperi delle spese di giustizia".

richiama l'attenzione delle Amministrazioni interessate alla materia (Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze) ad un maggiore impegno nella corretta gestione delle spese di giustizia. In particolare auspica un più proficuo coordinamento e reciproco scambio di informazioni. L'analisi della gestione passata ha infatti palesato rilevanti difficoltà nel reperimento di dati quantitativi e documentali utili ad una corretta e tempestiva ricognizione delle rilevazioni contabili, statistiche e finanziarie, al fine del controllo dell'andamento gestionale. Tali difficoltà hanno in larga parte influenzato i ritardi e le incongruenze relative al recupero delle spese di giustizia.

Per scongiurare la formazione di possibili debiti, con la legge finanziaria per l'anno 2006 è stata apportata, per il triennio 2006-2008, una integrazione di 200 milioni sul cap. 1360, in modo da adeguare la previsione di bilancio a quelle che sono le effettive esigenze di funzionamento delle attività processuali. Con la stessa legge, sono state inoltre stanziate risorse per 403 milioni per garantire l'estinzione del debito pregresso relativo agli esercizi 2003, 2004 e 2005.

Dal capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, sono stati inoltre scorporati gli stanziamenti per il pagamento delle indennità da corrispondere ai giudici onorari, contribuendo ad una maggiore trasparenza delle poste di bilancio più volte sollecitata dalla Corte.

Sempre in materia di *auditing*, si segnala che nel corso dell'esercizio in esame gli stanziamenti iniziali sono stati incrementati di circa 287,4 milioni (a fronte di un incremento nel 2004 di 105,2), interessando per la quasi totalità le spese di parte corrente (+285,6 milioni). In particolare, si osserva che il centro di responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione", a fronte di uno stanziamento iniziale di 182 milioni ha subito una riduzione di 137 milioni con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre il dipartimento "Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi" ha subito tagli per 5,1 milioni con decreti ministeriali. Tali interventi sono stati necessari per sopperire alle deficienze di bilancio di altri settori dell'Amministrazione, le cui esigenze rivestono carattere prioritario.

Altro aspetto che merita una particolare attenzione afferisce al permanere di debiti pregressi, che raggiungono circa 239.9, milioni e riguardano ben 38 capitoli[21].

---

[21] Di cui 9 del Dipartimento organizzazione giudiziaria, 5 del Dipartimento di amministrazione penitenziaria, 24 del Dipartimento di giustizia minorile.

Dipartimento organizzazione giudiziaria (DOG): cap. 1459: Spese per pagamento canoni vari, pulizia, riscaldamento, condizionamento locali. 12.600.00,00 euro; cap. 1461: Acquisto cancelleria per funzionamento uffici, noleggio e trasporto mobili, macchine impianti. 8.350.000,00 euro; cap. 1462: Acquisto e rilegatura di pubblicazioni e riviste giuridiche e gazzette ufficiali. 50.000,00 euro; cap. 1463: Fitto locali e oneri accessori. 1.300.000,00 euro; cap. 1464: Manutenzione, ripartizione e adattamento locali. 130.000,00 euro; cap. 1465: Spese postali e telegrafiche. 39.200.000,00 euro; cap. 1469: Assegni per spese di ufficio agli Uffici Giudiziari Superiori dello Stato, Trib.li Preture, agli Uffici di sorveglianza e del Giudice di Pace. 5.000.000,00 euro; cap. 1470: Custodia manutenzione e servizi di sicurezza dei locali del Palazzo di Giustizia di Roma, canoni e servizi diversi. 35.000,00 euro; cap. 1501: Canoni per servizio di Assistenza Sistematica Unificata; per servizio di trasporto "Rete e Giustizia"; Assistenza tecnica per Uffici Giudiziari del distretto di Roma; Manutenzione hardware uff. Giudiziari. 26.691.373 euro; Totale 121.606.373,00 euro.

Dipartimento amministrazione penitenziaria (DAP): cap. 1674: Funzionamento. 3.000.000,00 euro; cap. 1675: Funzionamento 9.000.000,00 euro; cap. 1761: Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti. 75.000.000,00 euro; cap. 1762: Mantenimento,assistenza, rieducazione e trasporto detenuti. 8.000.000,00 euro; cap. 1764: Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti. 5.000.000,00 euro; Totale: 100.000.000,00 euro.

Dipartimento giustizia minorile (DGM): cap. 2006: Straordinario personale civile. 39.749 euro; cap. 2011: Missione personale civile. 14.057 euro; cap. 2015: Missione personale polizia penitenziaria. 58.767 euro; cap. 2016: Indennità personale polizia penitenziaria. 337.000euro; cap. 2019: Straordinario personale polizia penitenziaria. 19.500 euro; cap. 2021: Formazione 13.922 euro; cap. 2028: Buoni pasto 4.438 euro; cap. 2030: Equo indennizzo 7.500 euro; cap. 2035: Spese accertamenti sanitari 35.000 euro; cap. 2036: Interessi 3.000 euro; cap. 2062: Locazioni 1.705.770 euro; cap. 2063: Manutenzione ordinaria 1.033 euro; cap. 2064: Canoni e spese per le utenze di tipo domestico 228.306 euro; cap. 2066: Spese di funzionamento 5.810.470 euro; cap. 2067: Commissioni 47.735 euro; cap. 2072: Gestione automezzi 170.069 euro; cap. 2121: Informatica 19.829 euro; cap. 2134: Collocamento di minori (spese obbligatorie) 7.625.664 euro; cap. 7400: Edilizia 1.045.978 euro; cap. 7401: Impianti 596.571 euro; cap. 7421: Automezzi 54.149

L'Amministrazione, con nota 16 del 9 febbraio 2006, ha chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di integrare gli stanziamenti del bilancio della Giustizia attraverso il ricorso al Fondo istituito dall'art. 1, comma 50, della legge n. 266 del 2005[22]. Sottolinea la Corte che la formazione di debiti che si trascinano negli esercizi successivi a quelli nei quali è originata la spesa, incide sul rispetto del principio dell'annualità di bilancio e rende il bilancio stesso meno trasparente. Pertanto, in disparte una valutazione positiva in merito all'intervento del legislatore che ha provveduto a stanziare risorse per ridurre tali debiti pregressi, è necessario che la programmazione di bilancio sia più aderente alle reali esigenze della Amministrazione e che quest'ultima adegui la propria azione alle risorse a disposizione.

In ultimo, si registrano economie complessive per circa 230 milioni di euro.

2.3.2. Attendibilità ed affidabilità delle scritture contabili.

Al fine di accertare, ancorché a campione ed in via sperimentale, l'attendibilità e l'affidabilità delle scritture contabili, proseguendo in un'attività istruttoria svolta per la prima volta con la relazione sull'esercizio 2004, sono stati individuati alcuni capitoli di spesa e, in contraddittorio con l'Ufficio centrale di bilancio, sono stati estratti dieci mandati di pagamento sottoposti a verifica.

L'*auditing* si è concentrato solo su due dei cinque centri di responsabilità, in quanto le spese dei Centri di responsabilità "Gabinetto" e "Affari di giustizia" sono allocate nella Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria; inoltre, è stato escluso il Dipartimento di giustizia minorile, in quanto effettua in gran parte spese di piccoli importi.

I mandati che sono stati oggetto di *auditing* sono i seguenti, distinti per Dipartimenti:

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Capitolo 1761 (Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli Istituti di prevenzione e di pena, spese per la pulizia dei locali negli Istituti di pena e nelle caserme), titolo n. 11, – euro 456.348,00 – esercizio 2005 – data esigibilità: 30 novembre 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) – prot. n. GDAP 0388712 del 9.11.2005 – che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 456.348,00 euro, da imputare sul cap. 1761. Tale autorizzazione di spesa trova giustificazione nella convenzione stipulata in data 29 giugno 2004 tra il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Milano e l'Azienda Ospedaliera "Carlo Poma", con sede in Mantova e resa esecutiva dal decreto ministeriale prot. n. GDAP 0291957 del 5 agosto 2004. Con tale decreto si stabilisce che la spesa derivante dalla convenzione graverà sui capp. 1761 e 1764 (Organizzazione e funzionamento del Servizio Sanitario e farmaceutico). Il mandato in esame reca come documentazione giustificatrice la contabilità degli internati del mese di settembre 2005 che, secondo quanto stabilito dalla convenzione, genera una spesa di 456.348,00 euro.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la regolare applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

---

euro; cap. 7422: Mobili e attrezzature 32.186 euro; cap. 7441: Dotazioni librarie 8.127 euro; Totale 18.360.332,00 euro.

[22] Il comma 50, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006, ha istituito, presso lo stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo con una dotazione di 170 milioni di euro per l'anno 2006 e di 200 milioni di euro per gli anni 2007 e 2008, da ripartire tra le amministrazioni per provvedere all'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari.

Capitolo 1673 (Vestiario, armamento e distintivi di onorificenza per gli appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria, etc.), titolo n. 20 – euro 356.532,00, esercizio 2003 – data esigibilità : 22 settembre 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DAP – prot. n. GDAP 0305922 del 05.09.2005 – che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 356.532,00 euro, da imputare sul cap. 1673, residui 2003.

Il mandato fa riferimento alla fornitura di 1.000 giubbetti antiproiettile sottocamicia, fornitura che è stata aggiudicata a seguito di appalto concorso in forma pubblica a ditta nazionale.

Il mandato è corredato da fattura emessa in data 21 luglio 2004. E' allegato il verbale di collaudo.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 1673 (Vestiario, armamento e distintivi di onorificenza per gli appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria, etc.), titolo n. 1 – euro 434.842,87, esercizio 2003 – data esigibilità: 17 gennaio 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DAP – prot. n. GDAP 5828 del 10.01.2005 – che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 434.842,87 euro, da imputare sul cap. 1673, residui 2003.

Il mandato fa riferimento alla fornitura di 15.500 cinturoni bianchi in cuoio senza fondine, che è stata aggiudicata con licitazione privata a ditta nazionale.

L'ordinativo di pagamento è corredato da contratto e da fattura per l'importo estinto. E' allegato il verbale di collaudo.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Cap. 7303 (Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili), titolo n. 52 – euro 325.625,30, esercizio 2003 – data esigibilità: 15 marzo 2005.

L'ordinativo di pagamento è conforme a quanto stabilito dal decreto del direttore DAP del prot. n. GDAP 98928 del 16.03.2005 che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 325.625,30 euro, da imputare sul cap. 7303.

Il mandato è corredato dal contratto stipulato con società nazionale che opera nel campo delle costruzioni, approvato dal decreto di impegno prot. n. 0495051 del 23 dicembre 2003 e si riferisce al quarto stato di avanzamento lavori del V padiglione dell'Ospedale psichiatrico giudiziario "V. Maida" di Barcellona Pozzo di Gotto (ME), derivante dal contratto stipulato con l'anzidetta società.

Non si rinvengono irregolarità nella filiera amministrativo – contabile.

Cap. 7303 (Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili), titolo n. 82 – euro 820.202,20 – esercizio 2001 – data esigibilità: 18 marzo 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DAP del prot. n. GDAP 0108021 del 22.03.2005 che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 820.202,20 euro, da imputare sul cap. 7303, residui 2001.

Il mandato è corredato dal contratto n. 45309 del 22 ottobre 2002, stipulato con società consortile nazionale, approvato dal decreto di impegno prot. n. GDAP 0539922 del 11 dicembre 2002 e si riferisce alla terza rata dei lavori di realizzazione di un edificio adibito al servizio rilascio colloqui presso la Casa circondariale "Nuovo Complesso" di Roma Rebibbia.

Non si rinvengono irregolarità nella filiera amministrativo – contabile.

Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria.

Capitolo 7212 (Spese per l'acquisizione di beni, macchine, attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti), titolo n. 21 – euro 141.364,81, esercizio 2004 – data esigibilità: 31/05/2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DOG – prot. n. 16855 del 19.04.2005 – che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 141.364,81 euro, da imputare sul cap. 7212, residui 2004.

Il mandato si riferisce al canone di noleggio di n. 1050 fotocopiatrici per i mesi di gennaio, febbraio e marzo 2005 stipulato in convenzione CONSIP del 9 luglio 2003 con società nazionale.

Al mandato sono allegate le singole fatture emesse dalla suddetta società corredate del timbro di "liquidato"dell'UCB del Ministero.

Non risultano irregolarità nella filiera amministrativo–contabile.

Cap. 1501 (Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo), titolo n. 175 – euro 123.990,10, esercizio 2005 – data esigibilità: 29 luglio 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DOG prot. n. 0053632 dell' 08.09.2005 che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 123.990,10 euro, da imputare sul cap. 1501.

Il mandato si riferisce ai servizi ed alla manutenzione del nuovo sistema *Italgiure find*, contratto stipulato con società nazionale.

Al mandato sono allegati il contratto approvato con decreto ministeriale prot. n. 0031667 del 24 maggio 2005, nonché la fattura per analogo importo emessa dalla suddetta per *help desk* del primo trimestre 2005.

Non risultano irregolarità nella filiera amministrativo – contabile.

Capitolo 7212 (Spese per l'acquisizione di beni, macchine, attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti), titolo n. 37, euro 599.644,11, esercizio 2001, data esigibilità: 9 agosto 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DOG – prot. n. 34397 del 03.08.2005 – che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 599.644,11 euro, da imputare sul cap. 7212, residui 2001.

Il mandato si riferisce al canone di noleggio di fotocopiatrici per i mesi di aprile, maggio e giugno 2005 stipulata in convenzione CONSIP dell'8 aprile 2002 con società nazionale.

Al mandato sono allegate le singole fatture emesse dalla suddetta società corredate del timbro di "liquidato" dell'UCB del Ministero.

La filiera amministrativo – contabile non presenta irregolarità.

Capitolo 7212 (Spese per l'acquisizione di beni, macchine, attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti), titolo n. 21 – euro 141.364,81, esercizio 2004 – data esigibilità: 31 maggio 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DOG – prot. n. 11937 del 27.10.2004 – che, nella parte dispositiva, autorizza l'impegno di 5.565.072,00 euro, da imputare sul cap. 7212, residui 2004, per il noleggio quadriennale di 1050 fotocopiatrici.

Il mandato si riferisce al noleggio di n. 1050 fotocopiatrici da destinare agli uffici centrali ed agli uffici giudiziari per i mesi di gennaio-marzo 2005 stipulato in convenzione CONSIP del 9 luglio 2003 con società nazionale.

Al mandato sono allegate le relative fatture.

La filiera amministrativo – contabile non presenta irregolarità.

Capitolo 7212, (attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti), titolo n. 49 – euro 140.637,12 - esercizio 2004 – data esigibilità : 12 settembre 2005.

L'ordinativo di pagamento rispecchia quanto stabilito dal decreto del direttore DOG – prot. n. 13900 del 31.12.2004 – che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 3.021.776,39 euro, da imputare sul cap. 7212, residui 2004, per il noleggio per la durata di 48 mesi, dei modelli di 950 fotocopiatrici.

Il mandato si riferisce al noleggio di n. 950 fotocopiatrici stipulato in convenzione CONSIP del 3 luglio 2003 con società nazionale.

Al mandato sono allegate le relative fatture.

Non si riscontrano irregolarità nella filiera amministrativo–contabile.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. Considerazioni generali.

Si è già detto che l'Amministrazione continua a manifestare segnali di disagio per la insufficienza delle risorse economiche assegnate, cui sono seguite misure di contenimento che hanno comportato ulteriori riduzioni agli stanziamenti di competenza e di cassa.

La Corte sottolinea che l'avvio di importanti riforme, quali quelle dell'ordinamento giudiziario, del diritto societario, del codice di procedura civile, del diritto fallimentare, presuppone la disponibilità di adeguate risorse per la loro attuazione allo scopo di evitare che si traducano in progetti che, realizzabili sono in parte, vanifichino lo sforzo del legislatore e deludano le aspettative dei cittadini e degli stessi operatori della giustizia.

Neppure le nuove tecnologie informatiche e telematiche introdotte sono finora valse a garantire quei benefici prefigurati, né a dare una svolta significativa al "sistema giustizia".

3.1.1. Profili di programmazione.

La direttiva del 2005[23] ha definito dieci obiettivi strategici, che si sono tradotti in numerosi piani esecutivi di azione (PEA), assegnati ai diversi Dipartimenti.

Si ritiene utile riferire in dettaglio delle complesse procedure di programmazione e controllo avviate dall'Amministrazione, al di là dei risultati conseguiti negli specifici settori.

Alla elaborazione della direttiva ha partecipato il Servizio di controllo interno (SECIN) che dichiara di aver monitorato, con cadenza trimestrale, il grado di raggiungimento dei risultati attesi[24], che avrebbe raggiunto una percentuale di realizzazione complessiva dell'89,93 per cento.

L'Amministrazione informa che il SECIN, è intervenuto sia nella fase di sviluppo di una programmazione di lungo periodo, sia in quello di controllo strategico. Risulta elaborato, tra l'altro, il sistema di valutazione dei dirigenti di 2a e di 1a fascia[25].

È stata però rinviata al 2006 l'operatività di un modello di valutazione delle posizioni orgnazzative, da affiancare al sistema di contabilità economica ed analitica per centri di costo.

---

[23] Registrata alla Corte dei conti il 27 luglio 2005, reg. 10 foglio 162.

[24] In particolare: per i PEA inderdipartimentali,la percentuale di realizzazione è stata pari all'85 per cento; per il Dipartimento amministrazione giudiziaria del 93,33 per cento; per il Dipartimento amministrazione penitenziaria del 92,31 per cento; per il Dipartimento della giustizia minorile del 76,36 per cento; per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del 92,95 per cento; per l'Ufficio centrale archivi notarili del 96 per cento. Rispetto alla direttiva relativa al precedente esercizio finanziario, il SECIN ha evidenziato un miglioramento della capacità di realizzazione dei programmi (84,30 per cento nel 2004).

[25] Definito il sistema di valutazione della posizione dirigenziale riferito ai dirigenti di 2a fascia, è stata evidenziata per i dirigenti di 1a fascia l'esigenza di correlare la valutazione della sperimentazione al risultato della gestione della attività istituzionale ed al valore delle diverse posizioni organizzative.

La revisione dello strumento "funzionigramma" già adottato nel 2002 e l'adeguamento dell'assetto organizzativo di tutti i dipartimenti costituiscono ulteriori obiettivi rinviati al 2006.

Il controllo di gestione verifica l'efficacia dei sistemi adottati, anche per lo svolgimento dell'attività ordinaria, attraverso i piani operativi territoriali (POT), e dovrebbe fornire elementi per la Commissione di valutazione delle prestazioni dei dirigenti di 2a fascia.

E' anche previsto, nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario, il decentramento amministrativo, con la istituzione di cinque Uffici amministrativi territoriali.

In via sperimentale, nel corso del 2005, è stato dato avvio ad un sistema di rilevazione del grado di gradimento degli utenti (c.d. *customer satisfation)* mediante apposito software che correla le attività della Procura di Genova con quella del magistrato di sorveglianza e dei territori degli istituti di pena, per la gestione dei comportamenti di ogni singolo detenuto. Non sono ancora noti i risultati di tale attività di verifica.

Il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e dei Sottosegretari comprende 334 unità[26].

3.2. Dipartimento Affari di giustizia.

(milioni di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
1.043,7	1.043,8	1.035,7	1.035,8	1.712,6	1.176,1	524,3

Il Dipartimento esercita le funzioni ed i compiti inerenti ai servizi relativi all'attività giudiziaria e si articola in tre direzioni generali[27] ed in tre uffici che coadiuvano il capo dipartimento[28].

3.2.1. Andamento economico finanziario.

Nell'esercizio in esame, gli stanziamenti definitivi hanno subito una notevole riduzione (-435 milioni), nonostante alcune variazioni di bilancio per circa 35,9 milioni[29], la maggior parte delle quali sono state disposte con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Circa 1,2 milioni sono state assegnati al Dipartimento con decreti del Ministro a seguito di compensazioni con capitoli di altri centri di responsabilità.

3.2.2. Iniziative in atto per ottimizzare e razionalizzare le risorse.

E' proseguita l'attività volta a realizzare una più razionale ed efficace gestione delle risorse umane.

Permane ancora il fenomeno delle procedure tradizionali non informatizzate, con conseguente appesantimento del procedimento amministrativo. Nel processo di ammodernamento rientra la individuazione di specifici obiettivi strategici, la cui realizzazione potrà certamente contribuire a rendere più efficace il processo di modernizzazione.

Gli obiettivi strategici assegnati al Dipartimento manifestano secondo quanto comunicato dal SECIN, una percentuale di realizzazione, come da tavola in allegato 1, della quale è dichiarata l'accelerazione nell'ultimo trimestre dell'anno di riferimento.

---

[26] Delle quali 15 magistrati, 21 responsabili degli uffici di diretta collaborazione, 40 dirigenti di II fascia, 258 unità delle aree C3,C2,C1,B3,B2,B1,A1.

[27] Direzione generale della giustizia civile, direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, direzione generale della giustizia penale.

[28] Ufficio I°: Affari generali, coordinamento attività varie, acquisizione di documentazione varia, protocollo ed archivio, rapporto con le direzioni generali; Ufficio II°: gestione del personale, servizio bilancio e contabilità, servizio informatico, servizio librario; Ufficio III°: Gazzetta Ufficiale.

[29] La quota maggiore è stata assegnata con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

In particolare, in materia di organizzazione, l'attività dell'Amministrazione è stata rivolta, nel quadro dei programmati piani esecutivi d'azione, alla realizzazione del "nuovo sistema informativo del casellario", in conformità a quanto previsto dal d.P.R. n. 313 del 2002, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di Casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti".

L'introduzione della legge sul mandato europeo, in vigore dal 14 maggio 2005, comporterà una contrazione del numero delle traduzioni e dei conseguenti oneri sostenuti per le traduzioni effettuate nelle lingue dei Paesi europei aderenti alla norma, essendo prevista la sola traduzione del mandato di arresto e non della documentazione processuale connessa. Nel 2005 tale spesa è stata pari a circa 205 mila euro (circa 248 mila nel 2004).

3.3. Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

(milioni di euro)

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
3.544,3	3.663,1	3.326,4	3.477,6	4.369,3	3.362,1	879,9

Il Dipartimento si articola in sette direzioni generali[30], mentre il capo dipartimento si avvale di apposito ufficio[31]. Presso la Direzione generale per i servizi informativi automatizzati opera la Conferenza dei Capi dei dipartimenti.

Gli stanziamenti, rispetto alle risorse complessive assegnate nel precedente esercizio finanziario, risultano incrementate di 108,2 milioni, di cui circa 93,5 milioni per effetto di variazioni di bilancio disposte con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e dalla legge di assestamento di bilancio.

3.3.1. Effetti sul bilancio del limite del 2 per cento agli incrementi della spesa previsto dal comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004.

La riduzione della voce consumi intermedi è stata pari a circa il 26 per cento degli stanziamenti.

Per far fronte a tale situazione sono state adottate, con decreti del Ministro, variazioni compensative di bilancio, ai sensi dell'art. 18, comma 20 della legge n. 312 del 2004[32].

Il limite di spesa previsto dalla legge finanziaria 2005, di cui all'art. 1 comma 12, concernente l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture non ha avuto ripercussioni sulla programmata acquisizione dei "veicoli blindati", considerati, anche a parere della Direzione generale della motorizzazione e della sicurezza del trasporto terrestre, "quali veicoli per uso speciale". Conseguentemente è stato possibile perfezionare apposito contratto[33] per l'acquisto di 112 autovetture protette, con un vantaggio economico derivante dalla possibilità di acquisire a prezzo bloccato, dilazionando il 30 per cento del costo della fornitura nei sei anni successivi alla consegna dell'ultima vettura.

La sistematica riduzione degli stanziamenti ha prodotto la formazione di situazioni debitorie concernenti, soprattutto, quelle spese non controllabili dall'Amministrazione, quali i canoni relativi alle utenze gas, luce, acqua, tassa sui rifiuti solidi urbani.

I pertinenti capitoli di bilancio presentano, quindi, una consistente situazione debitoria,

[30] Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati; Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; Direzione generale magistrati; Direzione generale del personale e della formazione; Direzione generale del bilancio e della contabilità; Direzione generale di statistica; Direzione generale gestione e manutenzione edifici giudiziari di Napoli.

[31] Denominato Ufficio del Capo dipartimento.

[32] La legge prevedeva la possibilità di effettuare variazioni tra capitoli dello stato di previsione della spesa, con la sola esclusione delle spese aventi natura obbligatoria.

[33] Registrato dalla Corte dei conti il 4/06/2004, n. 258

quantificabile, al 31 dicembre 2005, in circa 121,6 milioni di euro. Particolarmente significativa è la situazione relativa al servizio di verbalizzazione degli atti processuali, il cui onere aveva , negli ultimi anni, raggiunto la soglia dei 32 milioni di euro.

Il monitoraggio dei costi unitari dei singoli uffici giudiziari sul territorio e l'analisi dei servizi, disomogenei fra loro, hanno consentito la predisposizione di contratti standard, preceduti da indagine di mercato, cui è seguito specifico accordo con le associazioni rappresentative delle ditte di settore, il che ha permesso di contenere il costo del servizio (29 milioni). Permane, tuttavia, una residua "inerzia" da parte degli uffici dislocati sul territorio a dar corso all'espletamento delle gare. Ulteriori difficoltà sono emerse nel passaggio ai nuovi contratti, non sempre stipulati nel rispetto delle differenti modalità previste.

Il d.l. 115 del 30 giugno 2005[34] ha spostato le competenze della stipula del contratto dal singolo ufficio giudiziario al dipartimento, il che ha consentito di portare a termine la procedura di gara con l'aggiudicazione della stessa per un biennio.

I limiti di spesa non avrebbero inciso sulla percentuale di realizzazione dei programmi esecutivi di azione (PEA) fissati per il 2005, aumentata in misura assai elevata nell'ultimo trimestre, come da tavola in allegato 2.

Una situazione di crisi permane invece nel settore informatico, i cui oneri latenti vengono quantificati in oltre 26 milioni di euro, di cui 17 relativi al servizio di assistenza unificata resa agli uffici giudiziari, 4,5 relativi ai servizi di rete; 5 per altre attività di assistenza hardware[35] .

L'introduzione di apparati di nuova tecnologia rappresenta, comunque, una finalità da perseguire, poiché consente una sostanziale innovazione delle modalità di gestione e utilizzo e un contenimento dei costi anche di manutenzione.

3.3.2. Risultati dell'attività gestionale.

3.3.2.1. Personale di magistratura.

Immutato l'obiettivo primario perseguito, che mira a garantire, con unitarietà di intenti, la gestione ottimale della posizione giuridica ed economica dei magistrati ordinari, al fine di porli nelle condizioni di assolvere il delicato ed importante compito loro attribuito in un clima di serena operosità, di assoluta obiettività e di totale autonomia.

Il numero complessivo dei magistrati in servizio ha subito un decremento; si è passati dalle 9.329 unità presenti al 31 dicembre 2004, alle 9.190 al 31 dicembre 2005.

[34] Convertito nella L. 168 del 17 agosto 2005.

[35] L'Amministrazione, con nota 16 del 9 febbraio 2006, ha avanzato richiesta di integrazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 1 comma 50 della L. 23/12/2005, n. 266.

Esercizi dal 2001 al 2005

Posti di funzione	ANNO 2001				ANNO 2002				ANNO 2003				ANNO 2004				ANNO 2005			
	ORG.	PRESENZE			ORG.	PRESENZE			ORG.	PRESENZE			ORG.	PRESENZE			ORG.	PRESENZE		
		M.	F.	TOT.		M.	F.	TOT.		M.	F.	TOT.		M.	F.	TOT.		M.	F.	TOT.
Primo presidente	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1
Procuratore Generale Corte di Cassazione	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1
Presidente aggiunto Corte di Cassazione	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	2	0	2	1	2	0	2
Presidente Tribunale Sup. Acque Pubbliche	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1
Presidenti di sezione della Corte di Cassazione ed equiparati	112	103	0	103	112	98	0	98	112	96	0	96	112	97	0	97	112	95	0	95
	642	533	16	549	642	536	19	555	642	528	20	548	642	537	25	562	642	545	29	574
Magistrati di Corte di Appello, magistrati di Tribunale equiparati	8.821	4.701	3.027	7.728	8.821	4.580	3.014	7.594	8.821	4.654	3.150	7.804	8.821	4.670	3.343	8.013	8.821	4.551	3.340	7.891
Uditori Giudiziari	330	4	11	15	330	284	382	666	330	125	227	352	330	151	260	411	330	149	238	387
Magistrati di merito e di legittimità ed equiparati, esclusi gli uditori giudiziari, destinati a funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie, compresi i magistrati assegnati al Ministero	200	122	48	170	200	118	52	170	200	132	65	197	200	133	72	205	200	131	72	203
Magistrati collocati fuori ruolo per mandato parlamentare, aspettativa per motivi di famiglia, ecc.		38	7	45		48	7	55		32	4	36		32	4	36		29	6	35
TOTALE	10.109	5.505	3.109	8.614	10.109	5.666	3.474	9.140	10.109	5.569	3.466	9.035	10.109	5.625	3.704	9.329	10.109	5.505	3.685	9.190

Magistrati divisi per qualifica dal 31 dicembre 2001 al 31 dicembre 2005

QUALIFICHE	ANNO 2001			ANNO 2002			ANNO 2003			ANNO 2004			ANNO 2005		
	M.	F.	TOT.	M.	F.	TOT.	M.	F.	TOT.	M.	F.	TOT.	M.	F.	TOT.
Magistrato di Cassazione Uff. Dir. Superiore	47	0	47	42	0	42	43	0	43	53	0	53	51	0	51
Magistrato di Cassazione Funz. Dir. Superiore	1.746	126	1.872	1.727	140	1.867	1.737	147	1.884	1.698	159	1.857	1.714	183	1.897
Magistrato di Cassazione	1.040	392	1.432	1.085	456	1.541	1.079	491	1.570	1.123	541	1.664	1.047	528	1.575
Magistrato di Corte di appello	906	664	1.570	865	696	1.561	903	756	1.659	826	717	1.543	1.090	1.034	2.124
Magistrato di Tribunale	1.525	1.616	3.141	1.581	1.682	3.263	1.523	1.672	3.195	1.500	1.657	3.157	1.324	1.458	2.782
Uditori Giudiziari con funzioni	241	310	551	83	119	202	171	204	375	275	388	663	134	246	380
Uditore Giudiziari senza funzioni	0	1	1	283	381	664	113	196	309	150	242	392	145	236	381
TOTALE	5.505	3.109	8.614	5.666	3.474	9.140	5.569	3.466	9.035	5.625	3.704	9.329	5.505	3.685	9.190

Il numero dei magistrati onorari ha subito una live diminuzione, essendo passati dagli 8.010 presenti al 31.12.2004, ai 7.974 presenti al 31.12.2005 (-36).

Giudici di pace

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	4.700	4.213	487	10,4
2003	4.700	4.118	582	12,3
2004	4.700	3.845	855	18,1
2005	4.700	3.654	1.046	22,2

Giudici onorari aggregati

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	1000	678	322	32,2
2003	1000	683	317	31,7
2004	1000	600	400	40,0
2005	1000	321	679	67,9

Giudice onorari di tribunale[36]

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	2605	1920	685	26,5
2003	2509	2040	469	18,1
2004	2509	2054	455	18,1
2005	2509	2184	324	12,9

Vice procuratori onorari[37]

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	1650	1471	179	10,7
2003	1685	1533	152	9,0
2004	1685	1511	174	18,1
2005	1685	1815	+130	-

Dati desunti da documentazione fornita dall'Amministrazione.

Inalterata invece la dotazione complessiva della magistratura onoraria. E', tuttavia, in corso la rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetta agli uffici del Giudice di pace in attuazione della legge 12 novembre 2004, n. 271 "conversione in legge con modificazioni urgenti in materia di immigrazione", in funzione dei carichi di lavoro rilevati.

Magistratura ordinaria	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005
n. magistrati presenti	9.140	9.043	9.329	9.190

Magistratura onoraria	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005
n. magistrati presenti	8.282	8.374	8.010	7.974

Con riferimento alla legge n. 48 del 2001, in virtù della quale è stato disposto un incremento di mille unità del personale di magistratura, nel corso dell'anno 2005 non sono state avviate nuove procedure concorsuali, ma si è proceduto all'organizzazione ed al completamento delle varie prove relative a due concorsi banditi nel corso dell'anno 2004. Il primo, indetto con d.m. 28.2.2004, concernente 380 posti di uditore giudiziario, è stato oggetto di numerosi ricorsi amministrativi e giurisdizionali, che hanno reso necessario un intervento correttivo del legislatore, volto ad ampliare le categorie degli aventi diritto all'esonero dalla prova preliminare rispetto a quelle originariamente previste[38].

[36] Il numero dei Giudici Onorari presso ogni Tribunale non può essere superiore alla metà dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero.

[37] Il numero dei Vice Procuratori Onorati delle Procure della Repubblica presso i Tribunali non può essere superiore ai 2 terzi dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero.

[38] Solo con d.m. 6 dicembre 2005 è stato reso noto il diario delle prove scritte, indette nei giorni 1 e 2 febbraio 2006. Il secondo (ultimo dei tre concorsi previsti dalla legge n. 48/2001) è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 marzo 2004 e concerne 350 posti di uditore giudiziario, di cui al DM 23 marzo 2004. Anche in questa sede si sono verificati numerosi ricorsi, rendendo necessaria la riapertura dei termini per consentire a coloro che sono risultati beneficiati dall'intervento del legislatore, di accedere direttamente alle prove scritte.

In ordine alle misure poste in essere per ridurre i tempi delle procedure concorsuali, è stato fatto ricorso all'utilizzo della posta elettronica tra centro e periferie (Procure della Repubblica) ed è stato predisposto un sistema informatizzato[39] per le varie fasi del procedimento concorsuale, compreso quello conclusivo.

3.3.2.2. Personale amministrativo.

Il decreto del PCM 27 ottobre 2005, pubblicato nella G.U. n. 300 del 27 dicembre 2005, ridetermina le dotazioni organiche complessive del personale amministrativo, appartenente alle qualifiche dirigenziali, alle aree funzionali, alle posizioni economiche ed ai profili professionali dell'Amministrazione giudiziaria del Ministero della giustizia, in adempimento dell'art. 1, comma 93, della legge finanziaria per l'anno 2005 (legge 30 novembre 2004, n. 311).

Le determinazioni assunte con il predetto provvedimento, in attuazione dei vincoli imposti dalla legge finanziaria citata, prevedono che la nuova dotazione organica del personale dirigenziale di seconda fascia e del personale amministrativo dell'Amministrazione giudiziaria passi da 49.849 a 47.354 unità complessive (alle quali devono aggiungersi 12 posti dirigenziali di prima fascia, istituiti con il d.P.R. 55 del 2001), con una riduzione di 2.495 unità.

La tabella che segue riporta la dotazione preesistente e quella vigente ai sensi del predetto provvedimento:

FIGURA PROFESSIONALE	DOTAZIONE ORGANICA PREGRESSA	DOTAZIONE ORGANICA D.P.C.M.27/12/2005
DIRIGENTE 1°	0	12
DIRIGENTE 2°	432	408
Totale DIRIGENTI	432	420
Totale Pos. Econ. C3	1.696	1.613
Totale Pos. Econ. C2	5.725	5.438
Totale Pos. Econ. C1	10.339	9.821
Totale Pos. Econ. B3	10.920	10.374
Totale Pos. Econ. B2	10.997	10.447
Totale Pos. Econ. B1	6.752	6.414
Totale Pos. Econ. A1	2.988	2.839
TOTALE ESCLUSO DIRIGENTI	49.417	46.946
DOTAZIONE ORGANICA TOTALE	49.849	47.366

I decreti legislativi attuativi previsti dalla legge 25 luglio 2005, n. 150, concernente "delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico" comportano rilevanti innovazioni all'assetto organizzativo dell'Amministrazione giudiziaria, nonché significative modifiche alla consistenza organica dei ruoli del personale dirigenziale e amministrativo.

In particolare, il decreto legislativo "Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari; nonché decentramento del Ministero della giustizia"[40], prevede l'istituzione di 4 direzioni generali tecniche e 16 direzioni generali

[39] Comprende anche: modifiche della procedura informatica allo scopo di consentire la rimasterizzazione della smart-card, modifica delle LAY-OUT, delle smart-card delle informazioni contenute negli archivi di passaggio tra i vari attori della procedura, archiviazione smart-card.

[40] Emanato ai sensi degli artt. 1, comma 1, lettera a) e 2, commi 1, lettere s) e t), e 12, della legge 15 luglio 2005, n. 150", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 10 febbraio 2005.

regionali e interregionali, destinate ad assorbire molte delle competenze oggi riservate all'Amministrazione centrale, nonché funzioni amministrative svolte dalle strutture giudiziarie periferiche.

Per il personale dirigenziale ed amministrativo, lo schema di d.lgs. citato assicura la disponibilità di risorse organiche aggiuntive, pari a complessive 223 unità, di cui 19 di personale dirigenziale di prima fascia e 204 di personale amministrativo, allo stato determinato solo per posizione economica.

La distribuzione del predetto contingente del personale amministrativo tra le diverse professionalità dovrà essere realizzata mediante emanazione di specifico d.P.C.M. all'esito della verifica degli effettivi fabbisogni dell'Amministrazione.

L'emanazione di tale provvedimento di rideterminazione della dotazione organica complessiva dell'Amministrazione giudiziaria dovrà, inoltre, tenere in debito conto le modifiche introdotte dalla legge 9 marzo 2006, n. 80 alle disposizioni dell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n, 165, concernente "organizzazione e disciplina degli uffici e dotazione organiche", in relazione alle posizioni soprannumerarie presenti nell'attuale dotazione organica dell'Amministrazione derivanti dall'originario progetto di riqualificazione del personale.

In ultimo, per addivenire ad una corretta determinazione del contenuto dell'emanando dPCM, non potrà che tenersi presente la previsione dell'art. 1, comma 247 e segg., legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) che autorizza l'Amministrazione giudiziaria a procedere, nel biennio 2007–2008, all'immissione in servizio dei lavoratori a tempo determinato (circa 1600 unità ex LSU), attualmente non inseriti nella dotazione organica, ma concretamente operanti da diverso tempo negli uffici.

Solo all'esito della compiuta definizione dei complessivi processi di riforma dell'Amministrazione in atto, sarà possibile fornire elementi in ordine agli effettivi riflessi sull'attività delle strutture centrali e periferiche.

Le numerose decisioni emanate nel settore della riqualificazione del personale di ruolo sia dai giudici del lavoro che da quelli amministrativi[41] hanno determinato il blocco nelle procedure di copertura dei posti vacanti. Analogo effetto hanno prodotto le limitazioni all'assunzione di personale previste dalle ultime leggi finanziarie che hanno consentito in misura molto ridotta di procedere al reclutamento di nuove unità di personale.

L'Amministrazione, per attenuare le conseguenze dovute a tali carenze e garantire il corretto funzionamento degli uffici, ha fatto ricorso agli spostamenti temporanei di personale, all'utilizzo temporaneo di dipendenti di altre amministrazioni (comando) e all'impiego di personale dell'Agenzia del Demanio che ha esercitato il diritto di opzione (173 unità).

3.4. Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

(milioni di euro)

Stanziamento di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
2.860,3	2.964,1	2.643,9	2.734,5	3.341,5	2.730,1	416,2

Gli stanziamenti definitivi sono stati incrementati di 142,9 milioni rispetto alle risorse stanziate nel precedente esercizio finanziario, per effetto soprattutto di variazioni di bilancio disposte con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, oltre che con decreti del Ministro della giustizia, sia pur di minore importo.

Il Dipartimento si articola su cinque Direzioni generali[42]. Comprende anche l'Istituto superiore di studi penitenziari. Il Capo dipartimento si avvale di apposito Ufficio[43].

---

[41] Da ultimo la sentenza del TAR Lazio, depositata il 4 novembre 2004, ha annullato l'intera procedura di riqualificazione per la posizione C3 della figura professionale del direttore di cancelleria.

[42] Direzione generale del personale e della formazione; Direzione generale per il bilancio e della contabilità;

3.4.1. Effetti sul bilancio dei limiti agli incrementi di spesa.

L'Amministrazione ha sottolineato che l'insufficienza delle risorse finanziarie disponibili non ha consentito, anche nel corso del 2005, di accrescere i livelli di efficacia dei servizi istituzionali. Inoltre, le misure di contenimento della spesa pubblica hanno comportato la rimodulazione, almeno in parte, degli obiettivi che avrebbero permesso di realizzare più appropriate condizioni operative e di elevare il livello minimo di efficienza degli stessi servizi istituzionali.

La percentuale di realizzazione dei PEA, come da tavola in allegato 3, indica che i dati complessiva di realizzazione dei PEA di competenza del Dipartimento (pari all' 80 per cento).

La percentuale relativa ai programmi, la cui scadenza era stata fissata al 31.12.05, è stata pari al 72,22 per cento, mentre quella dei PEA, la cui scadenza è stata fissata al 31.12.06, è pari al 92 per cento.

L'esigenza di rispettare le misure di contenimento della spesa pubblica ha indotto l'Amministrazione a conformare la propria azione al mantenimento del livello minimo di efficienza dei servizi istituzionali ed a sviluppare un processo di responsabilizzazione inteso alla migliore gestione attraverso interventi mirati a differenziare le spese di maggiore utilità per il servizio da quelle che era invece possibile ridurre, contenere o eliminare senza pregiudizievoli conseguenze.

L'incidenza della quota di risorse finanziarie vincolate alle spese obbligatorie ed a quelle predeterminate per legge è prevalente sull'area della spesa sulla quale può essere esercitata l'azione discrezionale della dirigenza e sulla quale hanno operato gli strumenti di flessibilità di bilancio.

La ripartizione percentuale delle spese di funzionamento, degli interventi per oneri comuni e per gli investimenti dell'Amministrazione penitenziaria vede la netta prevalenza della spesa riservata al personale, con riflessi di notevole consistenza su quella destinata ai servizi operativi, con conseguente esposizione finanziaria per la quale dovrà farsi ricorso ad apposita sanatoria.

Le maggiori carenze riguardano i capitoli deputati alle spese per il mantenimento dei detenuti;[44] per l'assistenza sanitaria e farmaceutica[45]; per gli arredi e le spese d'ufficio;[46] per la manutenzione degli immobili e degli impianti.[47]

L'Amministrazione ha già richiesto, a valere sull'apposito Fondo costituito con la legge finanziaria 2006, la regolazione dei debiti pregressi, indispensabile per non compromettere ulteriormente la sua gestione finanziaria e la sua capacità contrattuale.

L'azione intrapresa per razionalizzare e rendere più efficace la gestione delle risorse finanziarie attraverso la semplificazione amministrativa, la informatizzazione dei processi contabili di natura finanziaria e dell'analisi economica dei costi, evidenzia il consolidamento di un "trend" positivo, che ha visto crescere la capacità di utilizzare le risorse finanziarie a disposizione e, quindi, di ridurre il fenomeno della formazione di economie di bilancio, le quali risultano particolarmente significative sui capitoli di spesa per intervento a favore dei detenuti tossicodipendenti e per il trasporto dei detenuti (1767 e 1768), che nel 2005 hanno comportato, rispettivamente, economie in conto competenza per circa 4,4 e 1,9 milioni.

Economie di cassa di una certa consistenza si registrano anche sul capitolo di parte capitale per l'acquisto dei mezzi di trasporto.

Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; Direzione generale dei detenuti e del trattamento; Direzione generale dell'esecuzione penale esterna.

[43] Denominato Ufficio del Capo dipartimento.

[44] cap. 1761: 75.000.000,00

[45] cap. 1764: 5.000.000,00

[46] cap. 1762: 8.000.000,00

[47] cap. 1675: 9.000.000,00

3.4.2. Il personale.

L'organico del personale presente, alla data del 31.12.2005, registra uno scoperto del 30 per cento circa. Permangono, su un contingente di 10.222 unità, oltre 3.200 vacanze.

Personale dirigenti e delle aree funzionali

RIEPILOGO NAZIONALE	ORGANICO	PRESENTI	VACANZE
Qualifiche dirigenziali	582	309	273
Aree funzionali	9.640	6.665	2.975
TOTALE	10.222	6.974	3.248

RIEPILOGO NAZIONALE	ORGANICO	PRESENTI	VACANZE
Area funzionale "C" posizione economica C3	816	513	-303
Area funzionale "C" posizione economica C2	1.619	1.442	-177
Area funzionale "C" posizione economica C1	2.593	660	-1933
Area funzionale "B" posizione economica B3	1.847	1.823	-24
Area funzionale "B" posizione economica B2	1.905	1.567	-338
Area funzionale "B" posizione economica B1	554	339	-215
Area funzionale "A" posizione economica A1	306	321	+15
TOTALE AREE FUNZIONALI	9.640	6.665	2975

Presenze del personale delle aree funzionali del comparto ministeri nel quinquennio

PERSONALE DEL COMPARTO DEI MINISTERI[48]	2001	2002	2003	2004	2005
	6.366	6.975	6.953	6.883	6.665

3.4.3. Personale dirigenziale.

Personale del comparto ministeri

2001	2002	2003	2004	2005
50	68	71	65	309

In attuazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 1 della legge n. 154 del 2005, con d.m. 30 settembre 2005[49] sono state nominate nella qualifica dirigenziale, con decorrenza 16 agosto 2005, 233 unità di personale inquadrato, sotto tale data, nella posizione economica C3, già appartenente ai profili professionali di direttore coordinatore di istituto penitenziario, di direttore medico coordinatore e di direttore coordinatore di servizio sociale.

Il citato provvedimento ha riguardato la nomina di 176 dirigenti penitenziari di istituto, 46 dirigenti penitenziari di uffici locali di esecuzione e di 11 dirigenti penitenziari medici.

Alla data del 1° dicembre 2005, i ruoli del personale dirigenziale registrano una scopertura del 47 per cento; gli organici complessivi ammontano a 582 unità, con 273 vacanze.

3.4.4. Personale delle aree non funzionali.

L'organico complessivo delle aree non funzionali[50] prevede un contingente di 9.640 unità, con una carenza di circa 3000 unità, pari al 31 per cento circa.

Tale precaria situazione ha indotto il legislatore[51] a prevedere, per le esigenze del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, fino al 31 dicembre 2006 il ricorso al personale assunto con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 3 comma 66, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, entro il limite di spesa di 6 milioni di euro.

---

[48] 283 unità di personale hanno optato per il lavoro part-time.

[49] Registrato alla Corte dei conti il 31 ottobre 2005.

[50] Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 ottobre 2000 e 15 aprile 2001.

[51] Legge finanziaria 2006, art. 1 comma 238.

3.4.5. Corpo di polizia penitenziaria.

La tabella che segue analizza i dati riferiti alla evoluzione organica del personale amministrato nell'ultimo triennio, dalla quale emerge una inversione di tendenza nel 2006 rispetto al biennio precedente.

Per qualifica nel triennio 01.01.2004 – 01.01.2006

QUALIFICA	01.01.2004			01.01.2005			01.01.2006		
	donne	*uomini*	TOT.	*donne*	*uomini*	TOT.	*donne*	*uomini*	TOT.
GENERALE DI BRIGATA			**0**			**0**		22	**22**
COLONNELLO			**0**			**0**		1	**1**
TENENTE COLONNELLO V CLASSE		1	**1**		8	**8**		7	**7**
MAGGIORE		11	**11**		4	**4**		4	**4**
CAPITANO		1	**1**		1	**1**		2	**2**
TENENTE		1	**1**		1	**1**			**0**
MARESCIALLO ORDINARIO		15	**15**			**0**			**0**
VICE COMMISSARIO ORDINARIO			**0**			**0**	86	72	**158**
COMMISSARIO CAPO SPECIALE			**0**			**0**		3	**3**
COMMISSARIO SPECIALE		5	**5**		4	**4**			**0**
VICE COMMISSARIO SPECIALE	2	107	**109**	2	107	**109**	2	104	**106**
ISPETTORE SUP. "SOST. COMM.		75	**75**		176	**176**		166	**166**
ISPETTORE SUP. (CON 8 ANNI)			**0**	6	178	**184**	11	716	**727**
ISPETTORE SUPERIORE	3	225	**228**	2	535	**537**		2	**2**
ISPETTORE CAPO	65	1.020	**1.085**	125	930	**1.055**	117	892	**1.009**
ISPETTORE	89	986	**1.075**	23	452	**475**	86	654	**740**
VICE ISPETTORE	87	228	**315**	83	226	**309**	28	9	**37**
SOVRINT.NTE CAPO (CON 8 ANNI)	1	403	**404**		206	**206**		174	**174**
SOVRINTENDENTE CAPO			**0**	1	660	**661**	2	759	**761**
SOVRINTENDENTE	14	1.956	**1.970**	11	1.360	**1.371**	11	1.155	**1.166**
VICE SOVRINTENDENTE	76	1.195	**1.271**	73	1.219	**1.292**	54	1.211	**1.265**
ASSISTENTE CAPO UPG		54	**54**			**0**			**0**
ASSISTENTE CAPO (CON 8 ANNI)			**0**	248	7.279	**7.527**	228	7.153	**7.381**
ASSISTENTE CAPO	302	9.876	**10.178**	68	5.433	**5.501**	87	6.103	**6.190**
ASSISTENTE	717	10.176	**10.893**	1.443	11.033	**12.476**	1.383	10.690	**12.073**
AGENTE SCELTO	1.460	9.577	**11.037**	1.144	6.060	**7.204**	1.146	5.868	**7.014**
AGENTE	552	2.341	**2.893**	63	2.155	**2.218**	325	3.128	**3.453**
AGENTE TRATTENUTO		1	**1**		219	**219**			**0**
AGENTE AUSILIARIO		310	**310**			**0**		26	**26**
TOTALE	**3.368**	**38.564**	**41.932**	**3.292**	**38.246**	**41.538**	**3.566**	**38.921**	**42.487**

3.4.6. La formazione del personale.

La politica formativa in ambito penitenziario si è sviluppata lungo alcune assi fondamentali, al fine di assicurare contenuto specifico alla funzione di formazione, intesa soprattutto al sostegno delle professionalità che operano nel sistema.

I percorsi formativi sono stati attuati in sede centrale, decentrata ed in collaborazione con università, enti territoriali, pubblici e privati e si è fatto ricorso all'impiego di tecnologie multimediali basate sull'utilizzo di internet.

I corsi di formazione e aggiornamento effettuati nell'anno di riferimento rispecchiano le priorità strategiche programmate per il triennio 2004/2006.

Sono stati conclusi corsi rivolti agli allievi agenti ausiliari, percorsi di qualificazione per personale interessato al passaggio di area, corsi di formazione per ispettori.

Sono stati attivati corsi per consolidare le competenze degli appartenenti al Corpo, per migliorare le capacità organizzative e gestionali dell'area sanitaria, coinvolgendo le articolazioni decentrate del Ministero della salute.

Nel settore del rafforzamento del ruolo sono stati conclusi percorsi di riqualificazione del personale previsti dal contratto collettivo nazionale del comparto Ministeri, corsi di formazione per personale del ruolo direttivo del Corpo di Polizia penitenziaria, corsi di formazione per Ispettori nuovi immessi, corsi di aggiornamento per agente ex ausiliario del Corpo.

E' stato, altresì, dato impulso alle attività di addestramento al tiro.

Lungo la direttrice della formazione, quale "supporto al cambiamento", sono stati sviluppati progetti interdipartimentali che mirano alla introduzione ed al perfezionamento dello strumento della programmazione per obiettivi e della pianificazione delle risorse anche del controllo qualitativo, quantitativo e finanziario di gestione.

Sono state, altresì, predisposte specifiche linee guida per meglio definire il programma formativo del personale appartenente all'area sanitaria, anche attraverso il coinvolgimento dei Provveditorati Regionali chiamati a presentare, per la prima volta, un piano regionale della formazione, tendente a contestualizzare alle esigenze locali la formulazione di adeguata proposta formativa.

3.4.7. Popolazione carceraria.

3.4.7.1. Sovraffollamento e gestione spazi detentivi.

La media dei detenuti presenti nel 2005 è stata di circa 60.000 unità, a fronte di una ricettività regolamentare di 42.912 posti.

Una percentuale pari al 66,64 per cento dei detenuti presenti è composta da connazionali, mentre la percentuale dei detenuti stranieri è pari al 33.36 per cento.

Il Dipartimento dichiara di essersi impegnato, anche per il tramite dei Provveditorati Regionali, nel contenimento dei potenziali effetti distorsivi che il sovraffollamento determina, nell'intento di migliorare le condizioni di vita dei ristretti (attraverso la razionalizzazione degli spazi disponibili).

Il ricorso a provvedimenti mirati ha consentito di calibrare l'allocazione e la distribuzione dei detenuti sia nella disponibilità ricettiva, sia sulle opzioni offerte dai diversi circuiti penitenziari, oltre che sulle risorse umane disponibili.

Dalla adozione di tali iniziative sono stati esclusi i tossicodipendenti in trattamento sanitario, i detenuti che frequentano corsi di studio professionali e i detenuti sottoposti a protocolli terapeutici per problemi di salute fisici e psichici.

Lo sforzo di aggiornamento degli strumenti necessari a far fronte alle svariate urgenze dei soggetti detenuti scaturisce dalla presenza di un rilevante numero di extracomunitari.

Gli stessi incontrano, inoltre, notevoli difficoltà nell'accesso ai benefici offerti dall'ordinamento penitenziario e nel praticare percorsi alternativi alla detenzione, con evidenti ripercussioni nel piano del sovraffollamento.

Peraltro l'incidenza di stranieri che versano in condizioni di clandestinità, in quanto privi di permesso di soggiorno o con permesso revocato, annullato o scaduto, vanifica gli sforzi per un adeguato percorso trattamentale degli stessi, quasi sempre raggiunti da provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale al termine dell'esecuzione penale.

3.4.7.2. Corsi di formazione per detenuti: stato di realizzazione.

La formazione professionale all'interno degli istituti penitenziari viene gestita, in collaborazione con le Regioni, gli Enti Locali e gli Enti formativi accreditati, - secondo le nuove normative di settore - mediante l'organizzazione di corsi, al termine dei quali vengono rilasciati attestati di

frequenza e qualificazione professionale che hanno la stessa valenza di quelli attribuiti ai cittadini liberi.

Peraltro i tradizionali corsi, non più rispondenti alle esigenze di una società in continua evoluzione, sono stati gradualmente sostituiti con corsi di formazione relativi al settore informatico e a nuove professionalità emergenti, con un sussidio orario e premio di fine corso, ai partecipanti, a titolo di incentivazione.

Al 30 giugno 2005, risultavano attivati n. 309 corsi di formazione professionale, con un totale di n. 3541 iscritti, dei quali n. 3200 uomini e n. 341 donne; gli stranieri che hanno frequentato i corsi di formazione professionale programmati nel semestre di riferimento sono stati n. 848 uomini e n. 122 donne.

I corsi più numerosi sono quelli di informatica (n. 59 corsi), seguiti da quelli di cucina e ristorazione (n. 39 corsi), giardinaggio ed agricoltura (n. 36 corsi), artigianato (n. 31 corsi).

Nell'anno scolastico 2004-2005 sono stati attivati n° 11 corsi di alfabetizzazione destinati esclusivamente agli stranieri , n. 91 corsi di scuola elementare, n. 112 corsi di scuola media. Nello stesso periodo è stata implementata l'istruzione universitaria, mediante la diffusione sul territorio nazionale dei Poli Universitari, all'interno dei quali si svolgono attività didattiche tenute da docenti universitari mediante specifici accordi con le Università. Allo stato risultano attivi 11 Poli Universitari.

3.4.7.3. Impiego di detenuti all'interno e all'esterno del sistema carcerario.

I dati acquisiti alla data del 30.06.2005 evidenziano un leggero decremento dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (632 unità contro 665 unità dello stesso periodo del 2004); sensibile l'incremento dei detenuti assunti da imprese e cooperative all'interno degli istituti penitenziari (634 unità attuali contro 450 del periodo considerato nel 2004).

Il numero dei detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria ha registrato complessivamente -nel periodo considerato- un incremento, passando dalle 2263 unità del 30.06.2004 alle 2771 del 2005.

L'Amministrazione penitenziaria, nell'intento di assicurare al maggior numero di detenuti possibili il lavoro intramurario, continua ad utilizzare - per le attività che non richiedono particolare qualificazione - gli istituti del *part-time* e del lavoro a tempo determinato.

Permangono, comunque, difficoltà nell'affidamento della direzione tecnica delle lavorazioni penitenziarie a persone estranee all'Amministrazione, in conseguenza di un precario collegamento con gli uffici che operano sul territorio in materia di lavoro, per l'individuazione di personale specializzato cui affidare le lavorazioni e la determinazione del relativo compenso.

Risulta, difatti, poco significativa la presenza del mondo imprenditoriale all'interno del carcere, nonostante il processo di ammodernamento e di rilancio delle lavorazioni industriali presenti all'interno degli istituti penitenziari, nonché la trasformazione, secondo logiche imprenditoriali, dei cicli produttivi delle colonie agricole.

3.4.7.4. Stato di attuazione della riforma della medicina penitenziaria.

L'attuazione della riforma dell'assistenza sanitaria da erogare alla popolazione carceraria, impostata dalla legge n. 419 del 1998 e definita dal decreto legislativo n. 230 del 1999, è stata limitata alla contenuta parte relativa alla cura della tossicodipendenza. Tanto è documentato dalla Corte in una specifica indagine di controllo[52].

Nel relativo referto sono indicate le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a lasciare la riforma, pressoché integralmente inattuata, a distanza di oltre sei anni dalla legge del 1998; sicché l'assistenza continua a manifestare carenze assai gravi e continua ad essere erogata

[52] Delibera n. 23/2005/G del 245 novembre 2005 della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

essenzialmente dal Ministero della giustizia con proprie risorse e con modalità obsolete. È stato rilevato tra l'altro, nella indicata indagine della Corte, che le risorse destinate alla medicina penitenziaria hanno subito significativi decrementi in termini assoluti tra il 2000 ed il 2004, anche in quanto i relativi capitoli di spesa sono stati considerati quali oneri correnti da sottoporre a tagli rilevanti al pari delle spese per le forniture di generi di cancelleria, e simili.

L'indagine condotta ha posto in evidenza la necessità di intervenire con urgenza per dare concreta attuazione alla legge di riforma, sollecitata in sede parlamentare nel 2004 a conclusione di una specifica indagine conoscitiva. Vanno inoltre rivisti i criteri adottati per il calcolo del costo unitario medio dell'assistenza presso il sistema penitenziario, non equiparabile ai costi dell'assistenza del restante bacino di utenza nazionale.

Migliori risultati potrebbero essere comunque conseguiti a breve attraverso validi e coerenti criteri di programmazione fondati anche sulla ripresa di una concreta e valida concertazione tra i ministeri interessati (Giustizia e Salute).

3.4.8. Edilizia Penitenziaria.

Il sovraffollamento degli istituti di detenzione impone l'adozione di urgenti ed appropriate iniziative indirizzate al risanamento del patrimonio edilizio penitenziario ed alla costruzione di nuovi istituti.

L'esiguità degli stanziamenti di spesa corrente destinati alla manutenzione ordinaria degli immobili e degli impianti (cap. 1675) non consente di far fronte alle esigenze più immediate, anche perché nel corso degli ultimi anni sono intervenute riduzioni di stanziamenti.

Per quanto attiene alla spesa in conto capitale per ristrutturazioni e manutenzioni straordinarie degli immobili[53], la ripartizione del Fondo investimenti per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria è avvenuta oltre la scadenza dell'esercizio finanziario[54]. Ciò ha impedito di avviare i necessari interventi di ristrutturazione e di manutenzione straordinaria degli immobili, che sono stati rinviati all'anno 2006. Tale rinvio riguarda anche interventi ed opere già inserite nei programmi degli anni precedenti, non portati a termine a seguito di riduzioni di stanziamenti ovvero per tardiva ripartizione del Fondo investimenti per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria[55].

La Corte rileva che le difficoltà nella programmazione degli interventi rischia di compromettere la ordinaria e corretta gestione del patrimonio edilizio, con la possibilità, da una parte, di comportare la chiusura di reparti di istituto e, dall'altra, di determinare l'ulteriore aumento della esposizione finanziaria, nei casi in cui le Direzioni degli istituti penitenziari ricorrano alla procedura di somma urgenza per esigenze di sicurezza delle strutture.

Parte degli istituti è stata rinnovata a seguito del varo del programma ordinario di edilizia penitenziaria di cui alla legge n. 1133 del 1971, attuato con fondi del bilancio del Ministero delle Infrastrutture, competente per la esecuzione degli interventi[56].

Nell'ambito dello stesso programma sono state, inoltre, avviate le ristrutturazioni integrali di n. 7 istituti[57].

Interventi di ristrutturazione di più modesta entità sono stati inseriti in tale programma allorquando non vi si è potuto far fronte con i fondi dei capitoli ordinari di bilancio del

---

[53] Capitoli 7330 e 7303.

[54] Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29.12.2005.

[55] Con la delibera n. 15/2005/G del 22 giugno 2005 la Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, a conclusione di una approfondita indagine sull'edilizia penitenziaria – programmi di investimento, di ristrutturazione e di dismissione – sottolinea l'esigenza di una programmazione aderente alle esigenze reali, che si proponga di garantire interventi ancorati a tempi non eludibili, al fine di utilizzare proficuamente e tempestivamente le risorse disponibili.

[56] Sono stati realizzati n. 84 nuovi istituti, mentre è in corso di completamento la costruzione della casa di reclusione di Reggio Calabria.

[57] Genova casa circondariale, Roma "Regina Coeli" casa circondariale, Massa casa di reclusione, Venezia casa circondariale, La Spezia casa circondariale, Trieste casa circondariale, Fossano casa circondariale.

Ministero della giustizia.

E' da evidenziare che, con le disponibilità di fondi stanziati negli anni passati sul bilancio dell'Amministrazione, era stato possibile provvedere direttamente, oltre che alla manutenzione ordinaria degli istituti, ad interventi di ristrutturazione, anche di una certa rilevanza, presso 21 istituti[58].

Per la maggior parte di tali istituti non è stato possibile finanziare la costruzione, nel medesimo sito, di nuove strutture, stante l'insufficienza delle risorse disponibili.

Allo stato attuale, infatti, delle 25 opere programmate risultano finanziate 13 nuove strutture[59].

Il ricorso allo strumento della permuta è stato previsto per la dismissione e sostituzione di 59 istituti, ivi compresi gli istituti già programmati, ma privi di finanziamento.

Sono state avviate le procedure di alienazione delle strutture penitenziarie dismesse, o da dismettere. Tali procedure, trattandosi di strutture di pertinenza del patrimonio statale concesse in uso governativo, sono gestite dall'Agenzia del Demanio attraverso la Società Patrimonio dello Stato S.p.A.[60], mentre le nuove opere programmate verranno realizzate dalla Società Dike Aedifica, appositamente costituita.

L'Amministrazione, infine, nel settore dell'edilizia penitenziaria, in riferimento al quale la Corte ha svolto approfondite indagine sui programmi di investimento, di ristrutturazione e di dismissione[61], si è impegnata a fronteggiare la sempre più grave situazione di sovraffollamento degli istituti, programmando e realizzando, laddove possibile, interventi sulle singole strutture al fine di incrementare la capacità ricettiva attraverso la ristrutturazione e il ripristino di sezioni detentive inutilizzate.

Nell'anno 2005 sono stati recuperati, a livello nazionale, circa 1200 posti, mentre circa 3000 posti saranno resi disponibili a seguito di lavori in corso o in avanzata fase di esecuzione.

3.5. Dipartimento della giustizia minorile.

(milioni di euro)

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
162,7	164,9	123,4	136,9	221,3	130,5	57,6

Gli stanziamenti definitivi sono stati incrementati, rispetto al precedente esercizio, di 3,9 milioni.

---

[58] Roma Rebibbia nuovo complesso, Pescara casa circondariale, Milano San Vittore casa circondariale, Caltanissetta casa circondariale, Civitavecchia casa di reclusione, Padova casa circondariale, Brindisi casa circondariale, Bari centro clinico, Catanzaro centro clinico, Montelupo Fiorentino ospedale psichiatrico giudiziario, Cosenza casa circondariale, Locri casa circondariale, L'Aquila casa circondariale, Sulmona casa di reclusione, Torino LeVallette casa circondariale, Trapani casa circondariale, Vasto casa circondariale, Trani casa circondariale, Foggia casa circondariale, Velletri casa circondariale, Frosinone casa circondariale.

[59] Con fondi stanziati sul bilancio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato disposto, con apposito decreto interministeriale (Giustizia-Infrastrutture) del 19 luglio 2004, il finanziamento per la realizzazione di 9 nuovi istituti negli esercizi 2004-2005 (Rieti, Marsala, Savona, Rovigo, Sassari, Cagliari, Tempio Pausania, Forlì, Oristano); con fondi delle rispettive Province Autonome, sono stati finanziati i nuovi istituti di Trento e Bolzano; con fondi di cui alla legge 14 novembre 2002, n. 259 (conversione del decreto legge 11 settembre 2002, n. 201, recante "misure urgenti per razionalizzare l'amministrazione della giustizia") la locazione finanziaria dei 2 nuovi istituti di Varese e di Pordenone, e l'ampliamento della casa di reclusione di Milano Bollate (per questo ultimo intervento i lavori sono stati appaltati, mentre per i due nuovi istituti sono in corso le procedure per l'affidamento dei lavori).

[60] Con decreto dell'Agenzia del Demanio in data 16 giugno 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 31 marzo 2004, erano stati individuati undici compendi immobiliari appartenenti al Demanio e al Patrimonio dello Stato, relativi ad ex carceri giudiziarie. Detti immobili sono stati quindi trasferiti con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 17 febbraio 2004 alla società "Patrimonio dello Stato S.p.A." ai sensi dell'art. 7, comma 10 del d.l.. n. 63/2002, convertito con modificazioni dalla legge 15 giugno 2002 n. 112.

[61] Delibera 15/2005/G: edilizia penitenziaria: programmi di investimento, di ristrutturazione e di dismissione.

Il Dipartimento comprende tre Direzioni generali[62] e l'Ufficio del Capo dipartimento.

3.5.1. Attività del Dipartimento.

L'attività del Dipartimento mira, essenzialmente, al recupero dei minori coinvolti in episodi di devianza, attraverso programmi educativi individualizzati che possano portare al ravvedimento mediante specifico processo di responsabilizzazione.

Il Dipartimento si avvale:

- dei centri di prima accoglienza che, pur non essendo strutture di tipo carcerario, ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida e predispongono una dettagliata relazione informativa sulla situazione psicologica e sociale del minorenne, per rendere appropriata la applicazione, da parte dell'autorità giudiziaria competente, della misura cautelare più idonea alla personalità del minorenne;
- dei centri per la giustizia minorile, organi di decentramento amministrativo con competenza sul territorio di una o più Regioni con funzioni di programmazione tecnica ed economica, che stipulano anche convenzioni con le Università per lo svolgimento di tirocini professionali;
- di Istituti penali per i minorenni, che assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria;
- di uffici del Servizio Sociale per i minorenni, per garantire assistenza ai minori autori di reato nei vari stati e gradi del procedimento penale;
- delle Comunità che assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e avviano, attraverso un programma educativo individualizzato, il processo di responsabilizzazione del minore.

Il Dipartimento è articolato, come già detto, su tre Direzioni generali, che operano in stretta collaborazione per il conseguimento degli obiettivi stabiliti. Questi mirano essenzialmente all'attività di formazione di tipo specialistico volta a garantire, mediante un costante adeguamento delle strategie operative, una maggiore efficacia dell'intervento nei confronti dei minori che entrano nel circuito penale.

Le attività svolte nel corso del 2005 sono state condizionate dalle restrizioni imposte dall'applicazione della legge n. 311 del 2004.

Ciononostante, la formazione, in linea con gli indirizzi di politica formativa recepiti nel documento di programmazione generale, ha privilegiato quelle iniziative più significative tese a valorizzare la cultura del servizio, con particolare attenzione ai processi di organizzazione del lavoro, la specificità del ruolo in un'ottica di integrazione professionale, l'attivazione di intese e collaborazioni internazionali con Università, Enti di formazione pubblici e privati, la promozione di iniziative culturali.

La Corte sottolinea, ancora una volta, che la esiguità delle risorse economiche ha determinato condizionamenti nei vari settori di attività, con riflessi sulla realizzazione delle attività programmate nel "documento di programmazione generale".

Gli undici programmi esecutivi d'azione, che costituiscono obiettivi prioritari assegnati al dipartimento, da perseguire nel corso dell'anno, sono stati, difatti, solo in parte realizzati.

3.5.2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.

Il dipartimento elabora, all'inizio dell'anno, apposito documento nel quale sono indicate le attività e gli obiettivi di tutti i centri di spesa, nonché la ripartizione delle disponibilità di bilancio tra i dirigenti centrali e periferici.

L'assegnazione delle disponibilità si estende all'intero periodo considerato, con il ricorso periodico a decreti di assegnazione e apertura di credito.

---

[62] Direzione generale del personale e della formazione; Direzione generale per gli interventi di giustizia minorile e l'attuazione dei provvedimenti giudiziari; Direzione generale delle risorse materiali dei beni e dei servizi.

La manovra correttiva disposta dal decreto legge 17 ottobre 2005, n. 211, ha comportato difficoltà dal punto di vista tecnico-operativo poiché la riduzione delle risorse finanziarie in corso d'opera ha determinato -come da tabella che segue- una progressiva limitazione degli obiettivi e dei programmi prefissati con conseguente riduzione della capacità di spesa dei responsabili dei relativi centri.

Decreto Legge 17 Ottobre 2005 n. 211
Variazioni negative di bilancio 2005

(in migliaia di euro)

Capitolo	Descrizione	Competenza	cassa
2011	Missioni pers. civile	5.366,00	8.051,00
01	Nazionali	2.239,00	3.119,00
02	Estero	3.127,00	3.652,00
03	Trasferimenti	----	1.280,00
2015	Missioni pers. Pol. Pen.	6.341,00	6.869,00
01	Nazionali	6.341,00	6.869,00
2021	Formazione	1.944,00	2.399,00
2035	Spese accertamenti sanitari	---	395,00
2061	Assistenza Pol. Pen.	33,00	38,00
2062	Locazioni	160.498,00	255.221,00
2063	Manutenzione ordinaria	42.012,00	42.899,00
2064	Spese telefoniche	70.706,00	20.706,00
2066	Spese funzionamento	58.563,00	---
2067	Commissioni	---	632,00
2069	Spese contrattuali	---	113,00
2070	Cancelleria Economato	1.880,00	2.153,00
2072	Gestione automezzi	15.215,00	7.611,00
2121	Informatica	---	15.471,00
01	Hardware e software di base	---	9.848,00
02	Software applicativo	---	3.749,00
03	Reti	---	1.530,00
04	Altri servizi	---	344,00
7400	Edilizia	---	139.165,00
7401	Impianti	---	2.209,00
7421	Automezzi	---	55.985,00
7422	Beni mobili	---	286.452,00
7411	Dotazioni librarie	---	6.851,00
TOTALE		362.558,00	853.220,00

La situazione generale dei consumi intermedi, già deficitaria, si è aggravata con la manovra in argomento determinando sofferenza finanziaria su tutto il territorio nazionale e riflessi negativi sulla capacità di acquisto degli istituti e dei servizi periferici. Anche la riduzione di disponibilità per le spese di missione ha fatto registrare una diminuzione delle attività di formazione del personale e delle attività di verifica e controllo.

Nei diversi capitoli di bilancio[63] la riduzione delle disponibilità ha avuto ripercussioni negative sull'operatività dei servizi e sulla realizzazione del piano formativo del personale.

Per quanto concerne gli oneri latenti, l'esercizio finanziario 2005 si è chiuso con spese

[63] Cap. 2134 deputato alla copertura finanziaria delle spese per l'esecuzione dei procedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile per il collocamento in comunità e in centri diurni; cap.. 2131 deputato alla copertura delle spese per l'accoglienza ed il mantenimento dei minori soggetti a provvedimenti giudiziari; cap.. 2011 relativo alle spese di missione per il personale della Polizia penitenziaria; cap..2021 relativo alle spese per la formazione del personale.

insolute per importi complessivi di notevole entità, pari ad euro 18.360.332, sui capitoli di funzionamento e di intervento.

Permane la situazione debitoria delle locazioni passive, conseguenza di partite di spese pregresse che riguardano sedi di uffici e servizi, e delle spese istituzionali derivanti da oneri obbligatori, relativi a canoni di consumo ed a funzionamento degli uffici (luce, acqua, gas da riscaldamento, pulizia dei locali, etc.).

La insufficienza di fondi si è ripercossa sulla realizzazione dei PEA fissati per il 2005, come da tavola in allegato 4.

3.5.3. Risultato dell'attività gestionale.

L'Amministrazione è impegnata nella realizzazione di interventi sulle strutture minorili con l'intento di contenere le spese di consumo.

In materia di razionalizzazione dei servizi e di contenimento dei costi di gestione, sono state predisposte opere per la trasformazione degli impianti di riscaldamento e per la sostituzione di quelli più vetusti, con l'introduzione di impianti fotovoltaici. Adattamenti sono stati introdotti anche nel settore della sicurezza e di salute sul luogo di lavoro.

Per quanto riguarda la centralizzazione degli acquisti, è stato posto in essere l'esperimento di una gara unica per l'appalto della pulizia dei locali di tutti gli uffici del territorio nazionale, con risparmio sulla spesa sostenuta negli anni precedenti.

Il periodico monitoraggio, attivato per realizzare un'attenta analisi dei costi, ha permesso un tempestivo intervento finalizzato al contenimento delle spese, anche attraverso l'utilizzazione del sistema informatico ALICE, che consente la gestione dei lavori, delle procedure concorsuali e dei relativi contratti.

Gli interventi tecnici nel settore della edilizia riguardano, essenzialmente, il riammodernamento delle strutture, mediante impegno di cospicue risorse. Tali opere, estese alla maggior parte degli Istituti penali e degli uffici minorili del territorio nazionale, consistono nel miglioramento e nella realizzazione di spazi ed ambienti idonei alle nuove esigenze della giustizia minorile, al fine di poter seguire ed attuare con efficacia il percorso trattamentale del minore.

Permane nel settore della "organizzazione" l'obbligo dell'adeguamento della struttura centrale e periferica alle norme previste dal d.m. 14.09.2004, che riduce il numero degli uffici dirigenziali (di II fascia) nell'amministrazione centrale, aumenta (14) il numero dei centri per la giustizia minorile e crea l'Istituto Centrale di Formazione.

La Corte dà atto che le azioni sviluppate per il raggiungimento dell'obiettivo prioritario del sistema "giustizia minorile", che persegue il recupero dei minorenni sottoposti a provvedimento penale, pur in presenza di evidenti difficoltà legate alla carenza di risorse finanziarie, non hanno subito interruzioni sostanziali e pregiudizievoli.

3.5.4. Personale.

L'organico del personale civile ha subito, per effetto dei tagli del 5 per cento, una decurtazione di 115 unità (da 2053 a 1938), mentre è rimasto immutato quello della Polizia penitenziaria (1000).

Forza presente al 31.12.2005
Qualifiche

Personale Civile:	Organico	Dirigenti	Totale
Organico (D.P.C.M. 8.2.2001)	2.027	26	2.053
Organico (D.P.C.M. 14.11.2005)	1.910	28	1.938
Presenti	1.300	25	1.325
Personale a tempo determinato -presente	-	-	179
Polizia Penitenziaria:			
Organico (d.m. 8.2.2001)			1.000
Presenti			838

3.5.4.1. Dirigenza e personale del dipartimento.
Nel triennio 2002/2005 sono stati conferiti venti incarichi dirigenziali (18 unità di personale dirigente e 2 unità di personale delle qualifiche funzionali, posizione economica C3) e ventiquattro funzioni dirigenziali (di cui sei ad interim).

Immutata la percentuale (40 per cento) di carenza del personale della dotazione organica prevista da d.P.C.M. dell'8.02.2001.

3.5.4.2. Attività di formazione.
L'attività di formazione è del tipo specialistico, volta ad assicurare una maggiore efficacia all'intervento nei confronti dei minori che entrano nel circuito penale, attraverso un attento e continuo adeguamento delle strategie operative.

Tale attività ha riguardato la formazione di fine ingresso, la formazione permanente, l'aggiornamento, inteso a valorizzare la specificità minorile, la cultura del servizio, la specialità del ruolo, l'attuazione di intese e collaborazioni interistituzionali con Università ed Enti di formazione pubblici e privati attraverso la promozione di protocolli di intesa, di iniziative culturali finalizzate alla conoscenza ed alla divulgazione della storia della giustizia minorile.

La realizzazione di mostre storico-fotografiche[64] ha reso visibile la storia della giustizia minorile, anche attraverso lo strumento della "immagine fotografica".

I corsi di formazione di primo ingresso vengono curati dalla Scuola di formazione del personale di Castiglione delle Stiviere con l'obiettivo di una attenta definizione del significato del lavoro sociale nel settore penale, attraverso una articolazione diretta a realizzare un contesto di formazione dialogico basato su una metodologia attiva e partecipativa.

La formazione permanente, curata dalle Scuole di Formazione di Castiglione delle Stiviere, di Messina e di Roma, si è estrinsecata in seminari, percorsi formativi e progetti, oltre che in attività di consulenza nei confronti di Associazioni impegnate in azioni formative rivolte agli addetti, ai genitori ed agli adolescenti.

Infine, il progetto "Telematico per la sicurezza", inserito nell'ambito di un rapporto di collaborazione interdipartimentale, della durata di tre anni, coinvolgerà a livello formativo circa 17.000 unità di personale civile e di polizia penitenziaria, delle quali 666 del dipartimento per la giustizia minorile.

3.5.5. Contratti.
L'incidenza complessiva della spesa per acquisto di beni e servizi nell'ambito delle risorse finanziarie del dipartimento è pari al 5,41 per cento, di cui l'80 per cento è di tipo contrattuale.

Nel settore degli interventi strutturali, l'Amministrazione, come già detto, è impegnata nella realizzazione di interventi nelle strutture minorili con l'intento di contenere le spese di consumo. Le molteplici iniziative adottate sono infatti dirette alla contrazione degli oneri, sia

[64] "Monelli banditi: scenari e presenze nella giustizia minorile" presso l'ex carcere minorile di S.Michele a Ripa, nel 2004 ed a Genova presso la sede dell'Archivio di Stato, nel 2005.

pure in un quadro generale di adeguamento degli impianti e di centralizzazione degli acquisti, attraverso un monitoraggio delle spese che consente interventi finalizzati a tale scopo.

3.5.6. Sistema minorile.
3.5.6.1. Flussi di utenze.
La popolazione minorile non ha subito sostanziali mutamenti.

ANNI	italiani			stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2001	1.641	70	1.711	1.357	617	1.974	2.998	687	3.685
2002	1.475	86	1.561	1.315	637	1.952	2.790	723	3.513
2003	1.464	68	1.532	1.342	648	1.990	2.806	716	3.522
2004	1.517	70	1.587	1.476	803	2.279	2.993	873	3.866
2005	1.467	73	1.540	1.408	707	2.115	2.875	780	3.655

La spesa media per il mantenimento (su base annua) per ogni singolo ingresso nei servizi residenziali è di euro 2.413,60. Tale importo non comprende il costo per il personale impiegatizio e per le utenze connesse al funzionamento delle strutture.

3.5.6.2. Iniziative di recupero.
Gli interventi effettuati per rendere più efficace l'azione di recupero si sono sviluppati in attività:

- di promozione, sostegno e ricerca di collaborazioni internazionali per garantire una partecipazione fattiva alla realizzazione degli interventi programmati;
- di sottoscrizione di protocolli d'intesa per percorsi di educazione alla legalità e socio-educativi e riabilitativi all'interno delle strutture della Croce Rossa Italiana;
- di realizzazione di progetti,[65] alcuni dei quali europei[66], dai contenuti innovativi, volti a garantire il diritto allo studio ed alla formazione professionale anche dopo la fuoriuscita di minori dal circuito penale interno;
- di implementazioni della collaborazione con organizzazioni ed enti, anche internazionali, finalizzate a sviluppare maggiori opportunità di integrazione e di reinserimento per i minori dell'area penale.

3.5.7. Applicazione delle misure alternative mediante il ricorso a strutture pubbliche o private.
La normativa in vigore prevede che l'Amministrazione, per l'esecuzione delle misure cautelari non detentive e delle misure di sicurezza, possa stipulare convenzioni con le Comunità del privato sociale[67] e attivare Comunità gestite direttamente od in collaborazione con enti locali.

Nell'anno 2005 il Dipartimento ha utilizzato 13 comunità direttamente gestite e circa 100 strutture del privato sociale, per un numero totale di collocamenti in comunità pari a 1.912, con un trend in crescita rispetto al 2004 del 10 per cento.

E' proseguita la sperimentazione avviata con la Regione Calabria[68] per l'inserimento presso una locale comunità psichiatrica di tale tipologia di utenza.

Il numero crescente dei collocamenti in comunità e la emersione di bisogni rappresentati dall'utenza tossicodipendente o con problematiche di disagio psichico, le riforme legislative in

[65] Progetto "Aurora", Ausilio per il recupero, l'orientamento e il reinserimento degli adolescenti del penale; progetto "I luoghi dello sport e i percorsi di promozione della cultura della legalità"; progetto "Marinando", in collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto.
[66] Promossi dallo IOM/International Organization for Migration.
[67] Le comunità del privato sociale sono suddivise in macrocategorie: socio-educative, terapeutiche (per tossicodipendenti), psichiatriche.
[68] Che si assume l'onere economico.

materia di assistenza sanitaria e sociale che hanno spostato sugli enti locali risorse e competenze per quanto riguarda gli interventi specialistici, hanno indotto l'Amministrazione ad emanare apposita circolare per sollecitare i Servizi Minorili dipendenti ad intraprendere iniziative per l'assunzione da parte degli enti locali di corresponsabilità professionali ed economiche.

Infine, in applicazione della circolare sull'organizzazione e gestione tecnica delle Comunità dell'Amministrazione, è stata conclusa anche la fase relativa alla predisposizione e definizione delle Carte di Servizio, di cui sono dotate tutte le Comunità.

3.6. Ufficio centrale degli archivi notarili.

3.6.1. Premessa.

L'Ufficio centrale degli archivi notarili costituisce una unità organica incardinata nel Ministero della giustizia, con ordinamento e gestione finanziaria separati[69] (art.1 della legge 17 maggio 1952, n. 629).

Comprende l'Ufficio Centrale, cinque ispettorati circoscrizionali e 94 archivi notarili distrettuali.

La vigilanza sull'Amministrazione è affidata al Ministro della giustizia, che la esercita per il tramite del Dipartimento per gli affari di giustizia[70].

Compiti istituzionali sono il controllo sull'esercizio della funzione notarile, la prosecuzione della stessa in caso di cessazione del notaio, la conservazione degli atti notarili, a partire dal momento della cessazione, nonché il rilascio all'utenza delle copie del materiale documentario custodito. L'Amministrazione, attraverso i propri uffici, riscuote i proventi e le tasse per l'attività che è chiamata a svolgere, con i quali sopperisce alle proprie necessità finanziarie; ha un patrimonio mobiliare ed immobiliare, che amministra direttamente, ed un bilancio separato.

3.6.2. Effetti sul bilancio dei limiti agli incrementi di spesa.

Il bilancio di previsione dell'Ufficio degli archivi notarili costituisce allegato dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia. Espone le previsioni di entrate e di spese nell'anno finanziario considerato in sede di gestione dello stesso. Per il 2005 è stato tenuto conto del limite di spesa del due per cento. La manovra correttiva disposta dall'art. 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non ha avuto, peraltro, effetti particolarmente rilevanti sul bilancio dell'Ufficio.

L'Ufficio centrale e gli uffici periferici hanno utilizzato, per le forniture di beni e servizi[71], il criterio della comparazione dei parametri prezzo-qualità relativi ai prodotti contenuti nelle convenzioni attive stipulate dalla CONSIP S.p.A. e sul mercato elettronico della P.A., con i corrispettivi rilevati a seguito di indagine esplorativa di mercato.

Nell'esercizio finanziario considerato sono stati adottati tre provvedimenti di variazione del bilancio, per sopperire a deficienze di risorse necessarie per attività improcrastinabili[72].

3.6.3. Personale.

I ruoli del personale sono gestiti autonomamente e quindi separati da quelli del personale delle diverse articolazioni del Ministero della giustizia.

Alla data del 31 dicembre 2005 risultano in servizio 663 unità, a fronte di una dotazione organica pari a 780 unità complessive.

---

[69] Art. 1 legge 17 maggio 1952, n. 629.

[70] art. 4 comma 3 del d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

[71] D.l. n. 168/2004, convertito in legge n. 191/2004.

[72] Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 giugno 2005 per complessivi euro 1.015.000,00; decreto del Ministro della giustizia 21 luglio 2005 per complessivi euro 100.000,00; decreto del Ministro della giustizia 5 ottobre 2005 per complessivi euro 40.000.

L'Ufficio, in attuazione dell'art. 1, comma 93 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ha provveduto alla rideterminazione degli organici, attuando una contrazione del personale da 827 a 780 unità[73], con una riduzione di 47 unità, e conseguente decremento della spesa prevista per il personale.

Con riferimento agli incarichi dirigenziali[74], con d.m. 24 marzo 2004 è stato conferito l'incarico ad un funzionario appartenente alla posizione economica C3 già inquadrato nei ruoli dell'Amministrazione, ove prestava servizio al momento di conferimento dell'incarico stesso.

3.6.4. Organizzazione.

L'Ufficio degli archivi notarili è estraneo all'ambito di applicazione della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario n. 150/2005 e dei successivi decreti legislativi.

Il Governo, con legge n. 246 del 2005[75], è stato delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore delle legge medesima, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione delle disposizioni vigenti in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili.

3.6.4.1. Sistemi informativi.

L'Ufficio, con riferimento ai profili innovativi dei sistemi informativi, ha proceduto, in attuazione degli obiettivi fissati, alla realizzazione di alcuni importanti progetti per dotare l'Amministrazione di adeguate infrastrutture tecniche (*hardware, software*, etc), per l'introduzione della firma digitale e della posta elettronica certificata nello svolgimento di attività istituzionali, per l'integrazione delle banche dati esistenti e per formare il personale ad un uso consapevole dei nuovi strumenti.

Le attività sono state svolte con la collaborazione e con il coordinamento della Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati[76] del Ministero.

Nel corso dell'anno è continuata l'attuazione del piano esecutivo di azione pluriennale n. 2/2004 (PEA n. 67 del 2005, n. 50 del 2006) "informatizzazione degli adempimenti per l'iscrizione al Registro generale dei testamenti", con il quale si sta realizzando la procedura di acquisizione con modalità telematiche (servizio di posta elettronica certificata) delle richieste redatte dai notai e dai capi degli archivi notarili di iscrizione nel Registro generale dei testamenti.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1. L'assetto organizzativo.

Nel periodo considerato è stato attuata anche per il Ministero della giustizia la riforma in senso dipartimentale delle proprie strutture di line, in applicazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Tale innovazione ha riguardato esclusivamente le strutture dell'Amministrazione centrale.

Per quanto riguarda l'attività informatica, i servizi esternalizzati riguardano la gestione dei servizi di rete, l'assistenza tecnico-applicativa resa agli uffici, il servizio *outsourcing* di personal computer portatili dei magistrati e la manutenzione hardware.

Per quanto concerne la verbalizzazione degli atti processuali, l'amministrazione ha

---

[73] Decreto PCM 14 novembre 2005, pubblicato sulla G.U. del 30 gennaio 2006.

[74] Di cui all'art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001.

[75] Art. 7 della L. 28 novembre 2005, n. 246 (semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005).

[76] Piano esecutivo di azione 70: " completamento dell'architettura informatica e di rete, con allestimento sala server e sale formazione, della sede dell'U.C.AN. in Roma"; piano esecutivo di azione 71: "introduzione dell'uso della firma digitale nelle procedure amministrative"; piano esecutivo di azione 69: "implementazione della banca dati sugli immobili dell'Amministrazione degli Archivi Notarili e collegamento con le altre rilevazioni sul personale e su altri beni strumentali"; piano esecutivo di azione 68: "realizzazione del monitoraggio dei costi degli Uffici dirigenziali e delle performance".

chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze l'autorizzazione alla stipula di un contratto al livello nazionale, il che consentirà un notevole risparmio di costi rispetto al sistema vigente, quantificabile in circa 7.000.000 di euro.

La concreta attuazione della legge 25 luglio 2005, n. 150, recante, tra l'altro, la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per il decentramento del Ministero della giustizia, è proseguita nel 2006. Sono previste la creazione, a livello decentrato, delle Direzioni generali regionali o interregionali e la connessa ridefinizione delle articolazioni a livello centrale, con l'adozione dei regolamenti attuativi.

Il sistema SICOGE è stato implementato per l'amministrazione centrale. Il rilancio da parte CONSIP e della Ragioneria Generale dello Stato delle funzionalità deputata alla gestione della contabilità finanziaria del Funzionario Delegato, consentirà, dopo l'attuazione della riforma dell'ordinamento giudiziario, di sviluppare un piano di contabilità analitica in grado di attivare un efficace controllo di gestione, i cui profili innovativi prevedono lo sviluppo di diverse procedure in armonia con le modalità operative.

E' anche in corso lo studio della procedura SIAP (Sistema Informatico Amministrazione del Personale), già adottato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per un oculato sistema di gestione delle risorse umane.

La procedura SAS *Financial Management*, elaborata dalla Società SAS *Institute*, attuata per la gestione dei Piani Esecutivi d'Azione, realizzati dalle Direzioni generali dell'Amministrazione Centrale, e dei Piani Operativi Territoriali gestiti dagli uffici giudiziari a mezzo di funzionari delegati, consente di effettuare il monitoraggio trimestrale dello stato di avanzamento dei progetti e del grado di perseguimento degli obiettivi fissati dal Ministro.

4.2. Personale.

L'Amministrazione della Giustizia si caratterizza per ruoli separati e differenziati del personale che viene impiegato per lo svolgimento delle funzioni intestate alle strutture dipartimentali in cui si articola, le quali di norma prendono in carico e gestiscono direttamente il personale stesso.

Ed è per questo che della consistenza degli organici, del numero dei presenti, delle normative che li regolano e dei modi di gestione si è detto quando si è trattato dei compiti assolti e dei risultati conseguiti dai vari Dipartimenti.

Resta ora da far cenno di alcune peculiarità che caratterizzano le risorse umane dei più importanti dei Dipartimenti considerati.

4.2.1. Dipartimento degli affari di giustizia.

In materia di personale, l'incremento di spesa per le collaborazioni esterne e per la organizzazione dei concorsi gestiti dal Dipartimento si è mantenuto all'interno del limite del 2 per cento, mentre è stata registrata una contrazione di spesa per la locazione delle aule necessarie allo svolgimento dei concorsi, passata da 2,6 milioni del 2004 a circa 1,8 nel 2005.

Nel settore della riqualificazione del personale, sono state seguite le seguenti linee direttrici:

- formazione al ruolo, inclusa l'attività di formazione iniziale, mediante percorsi di riqualificazione;
- formazione come supporto al cambiamento e miglioramento organizzativo;
- formazione in azioni di ricerca-intervento, con i progetti formativi a carattere innovativo e sperimentale;
- formazione tecnico-specialistica per l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze richieste per operare in settore specifici.

4.2.2. Dipartimento organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi.

Il Dipartimento si è adoperato nell'anno di riferimento per fronteggiare le difficoltà in cui si

trovano ad operare gli uffici giudiziari a causa della carenza di personale amministrativo.

Nell'ambito dell'attività ordinaria, per assicurare uniformità di condizioni e trasparenza nelle decisioni, sono state adottate regole predeterminate chiare ed obiettive e sono state affinate e standardizzate le procedure informatiche per ridurre al minimo la variante costituita dall'errore umano nella elaborazione e nella valutazione delle varie questioni attinenti alla gestione del personale.

Nel corso dell'anno 2005 il Dipartimento:

- ha curato l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 1 *quater* della legge 27 luglio 2004 n. 186, concernente il trattenimento in servizio del personale interessato fino al 70° anno di età;
- ha proceduto all'assunzione di tre dirigenti ai sensi dell'art. 19, comma 5 del d.lgs. n. 165/2001 e all'espletamento della procedura dell'interpello ordinario attivata il 24 marzo 2005 per la copertura di 88 posizioni dirigenziali vacanti, nonché della procedura di interpello straordinario attivata il 4 ottobre 2005 per la copertura di altre 5 posizioni dirigenziali vacanti;
- ha realizzato numerosi passaggi[77], emanato 19 provvedimenti di scambio per compensazione ai sensi del d.P.C.M. n. 325/88, nonché provvedimenti di comando[78].

4.2.3. Dipartimento organizzazione penitenziaria.

Le innovazioni normative, sia ordinamentali che organizzative che hanno avuto sviluppi sul piano delle strutture amministrative, hanno riguardato anche il Dipartimento della organizzazione penitenziaria.

In particolare, con legge 27 luglio 2005 n. 154, il Governo è stato delegato a dettare norme per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria. In attuazione di tale normativa il Governo ha emesso il decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, i cui punti più salienti hanno ad oggetto:

- la revisione delle qualifiche mediante il massimo accorpamento possibile, con individuazione, all'interno di ciascuna di esse, dello specifico settore al quale il personale è preposto (direzione di istituto penitenziario, di centro di servizio sociale per adulti, di ospedale psichiatrico giudiziario) e la loro convergenza in un unico livello dirigenziale apicale;
- la individuazione della pianta organica dirigenziale penitenziaria da determinare in relazione alle unità di personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge;
- la individuazione dei criteri obiettivi per l'avanzamento di carriera secondo il principio dello scrutinio per merito comparativo in ragione degli incarichi espletati, delle responsabilità assunte, dei percorsi di formazione eseguiti nonché degli incarichi e delle funzioni da attribuire ai dirigenti nell'organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione penitenziaria.

4.3. Nuove tecnologie.

Anche nell'esercizio in esame, l'adozione di nuove tecnologie nei diversi settori di attività ha

---

[77] Di cui 30 passaggi di amministrazione per la posizione economica B2 ai sensi degli articoli 1,8,10 e 11 del d.P.R. 24 aprile 1982 n. 339 per il reimpiego del personale della Polizia di Stato e ai sensi del decreto legislativo 30 ottobre 1982 n. 443 relativo al reimpiego del personale della Polizia Penitenziaria giudicato permanentemente inidoneo al servizio di istituto; sei passaggi da altre amministrazioni ai sensi del decreto legislativo n. 165 del 30/03/2001 – Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse.

[78] Di cui 61 di personale proveniente da altre amministrazioni; 127 di comando o di proroga del comando di personale ad altre amministrazioni; 34 comandi di personale dipendente comunale già in servizio dei soppressi uffici di conciliazione, ai sensi dell'art. 26, comma 4 della legge 24 novembre 1999 n. 468.

consentito il contenimento dei costi di esercizio e di gestione[79].

In particolare, il ricorso ai servizi di multi-video-conferenza[80] nei processi di mafia ha consentito una consistente riduzione dei costi, conseguenti anche alla migliore utilizzazione degli apparati e delle infrastrutture utilizzate per la funzione di *back-up* del sistema, riducendo il numero di linee e apparati necessari per lo svolgimento di tale funzione, con conseguente riduzione dei costi sostenuti.

Al fine di garantire il servizio di multi video conferenza agli uffici giudiziari e agli istituti penitenziari, il 4 agosto 2005 è stato esteso il contratto con la società Telecom sino al 2008 a costi invariati, pur essendo previsti il rinnovamento degli apparati utilizzati, l'utilizzazione, su un medesimo schermo, di nove aule simultaneamente connesse e la funzione di "parlatore" attivo ingrandita.

Tali iniziative hanno consentito di conseguire, senza ulteriori aggravi di costo per l'amministrazione:

- il mantenimento dei livelli di servizio contrattuale;
- l'innalzamento del numero massimo di sale simultaneamente connettibili da 160 a192;
- l'innalzamento del numero massimo di sale connettibili per processo da 14 a 16;
- l'innalzamento del numero massimo di sale simultaneamente visibili su uno stesso schermo da 4 a 9.

Ulteriori riduzioni dei costi sono state ottenute:

- dalla riduzione della ridondanza delle linee ISDN e dei CODEC dal 100 per cento al 20 per cento, con un recupero di circa 100.000 euro/anno;
- dalla riduzione del 25 per cento del numero di linee ISDN della fonia riservata, con un recupero di costi pari a circa 180.000 euro/anno.

Gli effetti conseguenti alla esigenza di contenimento della spesa pubblica, che hanno inciso anche sulle risorse destinate al miglioramento degli apparati tecnologici, sono stati almeno parzialmente mitigati dal ricorso ai finanziamenti europei, con i quali sono state finanziate alcune iniziative volte a migliorare l'integrazione di dati e la loro condivisione a livello europeo.

L'introduzione di apparati di nuove tecnologie rappresenta una innovazione delle modalità di gestione e di utilizzo delle risorse destinate agli apparati di fonoregistrazione digitale.

Nel corso dell'anno di riferimento -difatti- sono stati introdotti apparati di nuova tecnologia nel settore della fonoregistrazione poiché gli apparati analogici acquisiti alla fine degli anni 80, ampiamente obsoleti e tecnologicamente superati, richiedevano costi di manutenzione particolarmente onerosi. In data 7 aprile 2005, a seguito della conclusione delle operazioni di gara, il cui bando era stato pubblicato il 24 luglio 2004, è stato stipulato un contratto per la fornitura e il dispiegamento di n.1400 apparati di fonoregistazione digitale a otto tracce e per la relativa manutenzione per cinque anni, da installare nelle aule dibattimentali (collegiali o monocratiche, nelle aule GIP di Tribunale e nelle aule Bunker) degli uffici giudiziari.

Dall'introduzione di tali apparati sono attesi risparmi sui costi di manutenzione (452.000,00 euro a fronte degli oltre 2.000.000,00 di euro annui spesi negli ultimi anni per lo stesso servizio) e il miglioramento della fruibilità delle registrazioni stesse per gli usi previsti.

---

[79] Gli obiettivi comprendono: portale di accesso agli uffici Giudiziari, aste giudiziarie, sito giustizia e Norme in rete, Documentazione giuridica on line: *ItalGiure* WZZ Protocollo, (snellimento delle procedure amministrative), P.A.S. (punti di accesso servizi per i cittadini), Digitalizzazione area penale, Digitalizzazione DNA/DDA, Digitalizzazione Area Civile, Digitalizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria, Digitalizzazione Giustizia Minorile, Digitalizzazione del Casellario, Digitalizzazione processi di *Bach Office*, Infrastruttura tecnologica, Sicurezza del sistema, L'organizzazione ed i processi per l'ICT, la spesa per l'ICT.

[80] Il ricorso al succitato servizio è stato reso definitivo dalla legge n. 279 del 23.12.2002.

Allegato 1

PEA del DAG nel 2005

N° PEA	Scadenza	Descrizione	Percentuale di realizzazione	
			30.09.05	31.12.05
5	31.01.06	Estensione metodologie di budgeting a livello nazionale	70%	80%
6	31.12.05	Non pignorabilità dei beni e delle somme del Ministero della giustizia	50%	100%
7	31.12.05	Studio di fattibilità per la conclusione di accordi amichevoli nell'ambito dei procedimenti azionati da ricorrenti avanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo	60%	100%
8	31.12.05	Predisposizione di norme regolamentari in materia di spese di giudizio. Modifiche ed integrazioni	100%	100%
9	31.12.05	Costituzione di archivio informatico su circolari e note di risposta a quesiti formulati dagli Uffici giudiziari	50%	100%
10	31.12.05	Convenzioni e memorandum d'intese globali per la cooperazione giudiziaria in sede civile	70%	75%
11	31.12.05	Implementazione della cooperazione giudiziaria in particolare in ambito europeo	80%	100%
12	31.12.05	Aggiornamento tariffa professionale. Regolamentazione delle misure compensative	80%	100%
13	31.12.05	Riorganizzazione dell'Ufficio IV. Revisori contabili	50%	85%
14	31.12.05	Raccolta ed elaborazione dati in materia di confisca	76,60%	80%
15	31.12.05	Mandato di arresto europeo. Monitoraggio e proposte innovative	40%	100%
16	31.12.06	Recupero arretrato SIC (Nuovo sistema casellario)	=	100%

Allegato 2

PEA del DOG nel 2005

N°PEA	Scadenza	Descrizione	Percentuale di realizzazione al	
			30/09/05	31/12/05
43	31.10.05	Diramazione tramite posta elettronica del ruolo di anzianità della magistratura	90%	100%
44	31.12.05	Gestione automatizzata dei giudici di pace	70%	100%
45	20.4.06	Ricezione automatica delle domande di partecipazione al concorso	60%	100%
46	30.6.05	Riutilizzo smart card per la preselezione concorso di uditore giudiziario	100%	100%
47	31.12.05	Aggiornamento schermo standard dei bandi di concorso dell'Amministrazione e della domanda di partecipazione	40%	100%
48	31.12.05	Ruolo di anzianità del personale della cancelleria e segreteria giudiziaria	90%	100%
49	31.12.05	Emanazione D.M. aumento dotazione organica personale di magistratura	50%	100%
50	31.12.05	Razionalizzazione e riduzione costo del personale dell'Amministrazione giudiziaria	100%	100%
51	31.12.05	Esame modelli organizzativi della Corte di Appello al fine di individuazione della best practices	40%	100%
52	31.12.05	Dichiarazione maggiori gettiti, applicazione art. 1 comma da 306 a 308 della L. 311/2004	50%	100%
53	31.01.06	Estensione metodologia di budgeting a livello nazionale	50%	rimodulata
54	31.12.05	Sistemazione degli uffici giudiziari di Napoli	60%	100%
55	31.12.05	Realizzazione banca dati unica a beneficio di una riduzione dei tempi e dei costi	90%	95%
56	31.03.05	Digitalizzazione sistema informatico area penale/intercettazioni	70%	100%
57	31.03.06	EPOC II European Wide Development of Investigative Cooperation with Eurojust	100%	100%
58	31.01.06	Mantenimento in esercizio del portale norme in rete	40%	100%
59	30.03.06	Digitalizzazione sistema informatico area penale	30%	80%
60	01.08.05	Reingegnerarizzazione applicativo uffici del giudice di pace	60%	75%
61	31.12.05	Sviluppo sistema informatico della Corte Suprema di Cassazione	70%	100%
62	10.08.06	Informatizzazione Dipartimento Giustizia Minorile	75%	75%
63	31.12.05	Processo telematico	60%	60%
64	31.12.05	Stipulazione convenzione servizio taxi	60%	100%
65	31.12.05	Monitoraggio immobili demaniali	70%	100%
66	31.12.05	Innovazione del servizio di fonoregistrazione per le aule dibattimentali	75%	100%

Allegato n 3

PEA del DAP nel 2005

N°	Scadenza	Scadenza	Percentuale di realizzazione al	
			30/9/2005	31/12/2005
17	31.12.06	Creazione di una banca dati finalizzata alla ricerca e consultazione dei pareri espressi dall'Amministrazione penitenziaria dal 1990 al 2005 su provvedimento legislativo	40,00%	85,00%
18	12.12.05	Armonizzazione dell'attività dell'Amministrazione centrale con quella periferica in materia di gestione del personale	rimodulato	rimodulato
19	9.12.05	Accrescimento della professionalità dei dipendenti della Direzione generale personale e formazione	30,00%	100,00%
20	1.05.06	Realizzazione di aerea riservata DAP- PRAP quale strumento operativo per condividere esperienze, metodologia di lavoro etc.	38,00%	100,00%
21	31.12.06	Realizzazione di programma informatico per la gestione della contabilità degli Istituti e servizi penitenziari, da integrare nel SICOGE	23,60%	100,00%
22	31.12.05	Predisposizione di studio per l'incremento della capienza detentiva mediante realizzazione di padiglioni standardizzati prefabbricati (progetto per 100 posti)	77,50%	100,00%
23	31.12.06	Risparmio energetico attraverso la realizzazione, a cura di imprese private, di impianto a titolo di sperimentazione	15,50%	85,50%
24	31.12.06	Razionalizzazione delle attività lavorative negli istituti penitenziari	24,00%	90,00%
25	31.03.07	Verifica delle condizioni di vita delle donne detenute e formulazione di adeguate proposte che riflettono i bisogni dello specifico donne	25,00%	90,00%
26	31.12.05	Tutela dei detenuti diversamente abili, attraverso specifico piano di assistenza, riabilitazione e indirizzo al lavoro	55,00%	100,00%
27	31.12.05	Individuazione di nuovo modello organizzativo delle funzioni informative volte a promuovere l'immagine della Amministrazione	15,00%	50,00%
28	31.12.05	Formazione del personale dell'area sanitaria, in funzione del trasferimento del servizio sanitario penitenziario al Sistema Sanitario Nazionale	15,00%	100,00%
29	31.12.05	Formazione per la individuazione e la elaborazione di un nuovo modello operativo, per superare le incertezze di fondo relative all'affermazione del profilo di responsabilità dei funzionari di Polizia Penitenziaria	15,00%	90%
30	31.12.05	Realizzazione di quaderni ISSP a beneficio degli operatori penitenziari	55,00%	100,00%
31	31.12.05	Recidiva dei soggetti sottoposti a misura alternativa. La ricerca intende verificare l'efficacia delle misure alternative rispetto al reinserimento sociale dei condannati che hanno terminato le misure alternative negli anni dal 1998 al 2001	60,00%	100,00%

Allegato 4

PEA del DGM nel 2005

N° PEA	Scadenza	Descrizione	Percentuale di realizzazione al	
			30.09.2005	31.12.2005
32	31/12/2005	Installazione ed avvio operativo del sistema informatico gestione dei procedimenti di carattere edilizio dalla programmazione al pagamento delle opere attraverso le diverse fasi di progettazione, gara, stipula contratti ed esecuzione degli interventi edilizi del Dipartimento.	70,00%	90,00%
33	31/12/2005	Realizzazione di una nuova struttura detentiva nell'ambito della Liguria e del Triveneto.	20,00%	20,00%
34	31/12/2005	Realizzazione di due nuove sezioni detentive presso gli Istituti Penitenziari Minorili di Roma e Bologna.	75,00%	80,00%
35	31/12/2005	Realizzazione di una procedura informatizzata che provveda alla gestione dei procedimenti di fornitura di beni e servizi sia ad uso del Dipartimento che delle sedi territoriali.	75,00%	90,00%
36	31/12/2005	Applicazione del funzionigramma e della nuova pianta organica che prevede la figura del geometra nei distretti periferici.	20,00%	20,00%
37	31/12/2005	Programma slittato a giugno 2006 in quanto è ancora in corso la predisposizione degli atti di gara.	30,00%	55,00%
38	31/12/2005	Ridefinizione del modello organizzativo degli Istituti per i Minorenni alla luce di vari fattori di cambiamento qualitativo e quantitativo dell'utenza e della costante carenza di personale.	75,00%	100,00%
39	31/12/2005	Definizione del testo della circolare da presentare ai vertici del Dipartimento per la relativa approvazione, per sostenere l'operatività degli USSM, considerato il ruolo fondamentale degli stessi quali attori delle politiche sociali decentrate a livello locale, attraverso la proposizione di un modello organizzativo di riferimento per gli stessi, che contempli aspetti organizzativi, operativi e risorse umane.	75,00%	100,00%
40	31/12/2005	Acquisizione di un panorama esauriente ed aggiornamento delle comunità presenti sul territorio nazionale, della tipologia di utenza che accolgono e delle loro caratteristiche strutturali e trattamenti	40,00%	85,00%

Ministero degli affari esteri

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Profili generali; 2.2. Entrate; 2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa; 2.4. Audit:* 2.4.1. Audit sul sistema contabile; 2.4.2. Audit su casi di specie.
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: *3.1. Programmi ed obiettivi; 3.2. Segreteria generale:* 3.2.1. Unità di crisi; *3.3. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:* 3.3.1. Considerazioni generali; 3.3.2. La programmazione; 3.3.3. Risultati di consuntivo; 3.3.4. Attività umanitarie di emergenza; 3.3.5. Attività di cooperazione allo sviluppo; 3.3.6. Rendicontazione; 3.3.7. Spese per consulenze e contratti di collaborazione; *3.4 Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale:* 3.4.1. Promozione della cultura italiana all'estero; 3.4.2. Istruzione all'estero; *3.5. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale:* 3.5.1. Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese; 3.5.2. La politica assicurativa; 3.5.3 Il debito internazionale; 3.5.4 Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento; *3.6. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie:* 3.6.1. Politiche migratorie; 3.6.2. Promozione della lingua italiana; 3.6.3. Realizzazione di progetti pilota per creare legami stabili fra gli italiani all'estero e le Regioni dell'obiettivo I del Fondo sociale europeo; *3.7. Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente.*
4. Strumenti: organizzazione e personale: *4.1 Profili generali e personale.*
5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare: *5.1. Quadro di riferimento programmatico; 5.2. Analisi di consuntivo; 5.3. Profili di attività istituzionale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Come è noto, il Ministero degli affari esteri è rimasto estraneo al processo riformatore dell'assetto governativo attuato dal d.lgs. n. 300 del 1999[1], che ha confermato il suo ruolo di garante, in materia di politica estera, della coerenza delle scelte delle singole amministrazioni con gli

[1] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. La struttura centrale dell'Amministrazione è stata profondamente innovata dal d.P.R. n. 267/1999 e dal d.m. 10 settembre 1999, n. 029/3466.

obiettivi della politica internazionale, ivi compresi quelli relativi ai rapporti con l'Unione Europea[2].

Il Ministero ha mantenuto una struttura ordinata sulle Direzioni generali ed ha conservato la Segretaria generale, in funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. A fianco delle direzioni geografiche tematiche sono state introdotte le Direzioni generali geografiche, allo scopo di curare i rapporti bilaterali con i singoli Paesi nelle più ampie problematiche delle Regioni di appartenenza.

All'Unità di crisi, che opera nell'ambito della Segreteria generale, è affidato il compito di provvedere a mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero, elaborando piani di emergenza ed operando interventi in situazioni di emergenza. L'incremento degli stanziamenti dell'ultimo quadriennio attesta una sempre maggiore attenzione dell'Amministrazione per l'attività dell'Unità di Crisi, che opera in collegamento con la rete delle rappresentanze diplomatiche all'estero.

Anche nel 2005, è stata rilevante per l'importo complessivo degli stanziamenti impegnati (circa 13,3 milioni) e per la tipologia degli interventi approvati, l'attività svolta dalla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente a favore dell'Iraq, in particolare nel settore delle infrastrutture e dell'assistenza tecnica per ricostruire il patrimonio culturale iracheno, nel sostegno alla ricostruzione delle strutture amministrative ed all'aiuto alle fasce più deboli della popolazione.

La cooperazione italiana allo sviluppo, sebbene nel tempo sia stata oggetto di diversi disegni di legge che ne avevano ridisegnato l'organizzazione, ma che non hanno mai concluso positivamente il loro iter, non è stata destinataria di alcuna riforma. Più volte la Corte ha sottolineato i problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale della Direzione generale, che non hanno trovato soluzione in attesa di un nuovo assetto organizzativo annunciato e mai realizzato.

Ancora nel 2004, nella relazione finale dell'OCSE-DAC[3], che aveva esaminato l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nell'ambito di un esame quadriennale al quale sono sottoposti tutti i Paesi membri dell'organizzazione internazionale[4], pur con il riconoscimento della validità di alcune iniziative assunte dall'Italia (in particolare la cancellazione del debito ai Paesi maggiormente indebitati), erano stati evidenziati due elementi di criticità, che riguardano la capacità operativa della struttura e la ridotta credibilità degli impegni finanziari, in considerazione della loro progressiva riduzione.

Si confermano, anche in questa sede con riferimento all'esercizio 2005, le anzidette osservazioni, atteso che le criticità della struttura, sottolineate nelle analisi della Corte e dell'OCSE-DAC, non sono state oggetto di interventi migliorativi.

Il ricorso a forme, talvolta anomale, di esternalizzazione di servizi, motivate dalla necessità di sopperire ad insufficienze di organico, che ormai si protraggono nel tempo, non consente il formarsi di professionalità interne all'Amministrazione e può presentarsi come una forma di elusione dei limiti di spesa per consulenze e studi stabiliti dal legislatore nella più ampia manovra di controllo della spesa pubblica, disegnata in particolare nella Legge Finanziaria per il 2005[5].

Per quanto riguarda l'andamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), come è noto, al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, l'Italia ha assunto l'impegno di raggiungere nel rapporto aiuto pubblico allo sviluppo/prodotto interno lordo (APS/PIL) la percentuale dello 0,33

---

[2] Il comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 300/1999 affida al Ministero degli affari esteri il compito di "assicurare la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale".

[3] *DAC, Development Assistance Committee.*

[4] Trattasi di un esame quadriennale denominato *Peer Review.*

[5] In particolare, comma 11, dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

per cento entro il 2006, mentre in ambito di Nazioni Unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015[6] lo 0,70 per cento.

In relazione al primo obiettivo, si osserva nell'esercizio in esame un incremento del rapporto APS/PIL, che è passato dallo 0,17 allo 0,29 per cento (dato provvisorio, il definitivo sarà comunicato all'OCSE entro il 15 luglio), per effetto soprattutto dell'annullamento del debito dell'Iraq e della Nigeria e per l'approvazione del rifinanziamento di Istituti finanziari internazionali. Peraltro, l'Italia si conferma all'ultimo posto tra i Paesi donatori secondo il rapporto APS/PIL, al decimo quale donatore ed al settimo quale donatore in termini assoluti.

L'art. 13 del d.m. n. 29/3466 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale compiti di promozione e coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia. L'internazionalizzazione del "sistema Italia" si è andato consolidando come uno degli obiettivi di maggior rilievo dell'Amministrazione degli affari esteri.

La legge n. 56 del 2005[7] ha inteso razionalizzare l'azione dello Stato a sostegno del sistema economico italiano ed ha attribuito all'Amministrazione, insieme al Ministero delle attività produttive, nuove responsabilità. In particolare, attraverso la creazione di un'unica struttura di riferimento all'estero, lo "sportello unico", si intende raggiungere un maggior coordinamento tra le istituzioni ed i diversi soggetti, anche privati, che interagiscono nella specifica materia. Peraltro, il Ministero anche prima dell'entrata in vigore della legge aveva svolto, attraverso la rete di uffici economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati, un ruolo di sostegno delle imprese che operano sui mercati stranieri. Ciò ha consentito all'Amministrazione di svolgere il proprio compito anche se non è stato ancora approvato il regolamento attuativo della legge, previsto dal comma 5, dell'art. 1.

L'azione delle diverse strutture dell'Amministrazione degli affari esteri non è stata affiancata da una incisiva azione del Servizio di controllo interno, che non appare ancora in grado di portare a sistema la sua attività. L'unico elemento positivo riguarda il proseguimento dello studio per l'introduzione di un sistema di controllo di gestione, per l'utilizzazione della metodologia sviluppata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Infine, si osserva che la gestione del 2005 è stata caratterizzata dalle misure di contenimento della spesa, che hanno avuto ricadute in particolare sulle spese di funzionamento dell'Amministrazione centrale e di manutenzione degli immobili delle rappresentanze diplomatiche. Inoltre, la previsione di tetti uniformi di spesa posti soprattutto alle missioni all'estero, si è tradotta ad avviso del Ministero in obiettive difficoltà a garantire la presenza di propri rappresentanti presso le organizzazioni internazionali, l'Unione europea, e le altre sedi di incontri internazionali.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Profili generali.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato[8]	Spese correnti	Spese in conto capitale
2003	2.447,3	0,5	2.408,5	38,7
2004	2.338,4	0,5	2.313,7	24,7
2005	2.511,0	0,5	2.303,8	207,2

[6] La comunità internazionale si è impegnata a realizzare nel 2015 i *Millenium Development Goals,* che prevedono il dimezzamento del numero dei poveri nel mondo.

[7] Legge 31 marzo 2005, n. 56.

[8] La percentuale è calcolata considerando la spesa dei Titoli I e II.

L'incremento, rispetto al precedente esercizio, degli stanziamenti definitivi di competenza (+172,6 milioni) è da ricondurre ad una variazione di bilancio, disposta nel corso dell'esercizio, di 180 milioni, allocati sul capitolo 7672 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, destinati, quali contributi, alla Banca mondiale/IBRD per il "Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria", per dare attuazione ad un impegno assunto dal Governo italiano in occasione del vertice G8 di Genova del 2001[9]. Al netto di tale incremento, gli stanziamenti definitivi accertano una lieve diminuzione (- 7,4 milioni) rispetto al dato del 2004, confermando peraltro la medesima percentuale dei precedenti esercizi rispetto al totale del bilancio dello Stato.

In linea con i precedenti esercizi, le voci di maggior peso delle spese di parte corrente sono: "trasferimenti correnti a estero", 1.094,2 milioni; "redditi da lavoro dipendente", 854,8 milioni; "consumi intermedi", 231,1 milioni[10].

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo gestisce la quota maggiore delle assegnazioni (33,9 per cento), destinate in massima parte alle spese correnti, con una forte incidenza della voce "interventi" (612,8 milioni). Alla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio è assegnato il 30,8 per cento delle risorse complessive dell'Amministrazione (772,6 milioni), di cui il 95 per cento per spese di funzionamento. Le residue risorse sono ripartite tra gli altri diciotto Centri di Responsabilità (C.d.R.) con quote maggiori per la Direzione generale per gli affari politici, multilaterali e diritti umani (293,7 milioni) e la Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (202,4 milioni).

I trasferimenti correnti ad estero interessano soprattutto la cooperazione allo sviluppo (circa 602 milioni) e gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (287,9 milioni). Gli stanziamenti residui (204,2 milioni) sono ripartiti in quote minori tra i diversi Centri di Responsabilità.

Se si esclude il capitolo 7672 della "Cooperazione allo sviluppo", di cui si è detto, le spese in conto capitale sono assegnate in particolare al capitolo 7245, circa 11,4 milioni, destinati per "l'acquisto...le ristrutturazioni e costruzioni di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari e ad alloggi per il personale"; al capitolo 7247, circa 4,4 milioni di euro, per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles; al capitolo 7330, circa 8,1 milioni, destinati alle spese per lo sviluppo del sistema informativo.

Il rapporto impegni effettivi di competenza/stanziamenti di competenza rimane sostanzialmente invariato, mentre si registra un lieve incremento della capacità di impegno sulla massa impegnabile.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi di competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2003	2.447,3	2.272,7	92,9	2.464,7	2.285,8	92,7
2004	2.338,4	2.142,2	91,6	2.385,2	2.168,9	90,9
2005	2.511,0	2.304,8	91,8	2.544,7	2.338,1	91,8

[9] L'intervento ha trovato copertura finanziaria nell'art. 5 del d.l. 19 gennaio 2005, n. 2, convertito con legge 10 marzo 2005, n. 33.

[10] Le altre voci sono ripartite in: 14,5 milioni per imposte pagate sulla produzione; 25,5 milioni per trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni; 74,7 milioni per trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private; 9 milioni per altre uscite correnti.

La capacità di impegno sui residui è migliorata, raggiungendo il 98,9 per cento (nel 2004 era scesa dal 74,7 per cento del precedente esercizio al 57,1).

La gestione della cassa accerta un incremento del rapporto autorizzazioni/massa spendibile di cassa, passato dall'83,5 per cento all'84,7.

(in milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagamenti totali	%
2003	2.946,6	2.215,3	75,2	2.510,0	2.215,3	88,3
2004	2.871,2	2.238,3	78,0	2.396,8	2.238,3	93,4
2005	2.924,3	2.270,3	77,6	2.477,9	2.270,3	91,6

I residui propri in conto competenza al 31 dicembre 2005 sono pari a circa 207,8 milioni (205,1 milioni nel 2004; 336,6 milioni nel 2003), con un lieve incremento rispetto al precedente esercizio. I residui totali[11] sono pari a 416,5 milioni (circa 410,7 milioni nel 2004; 531,8 nel 2003). Come nel precedente esercizio, le spese di parte corrente incidono per una quota percentuale maggiore sulla formazione dei residui totali (90 per cento).

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie[12], che si sono incrementate rispetto al precedente esercizio, per effetto dell'aumento delle economie di competenza.

(in milioni di euro)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
2003	132,1	67,3	199,4
2004	182,6	39,6	222,2
2005	171,4	66,1	237,5

Le economie reali, non compensate dalle maggiori spese, sono pari a 175,1 milioni.

Successivamente, al 31 dicembre, sono state perfezionate variazioni di bilancio per circa 9 milioni che l'Amministrazione non ha potuto impegnare.

2.2. Entrate.

In materia di "entrate", l'Amministrazione è stata in grado di comunicare i dati al 31 dicembre 2004. La maggior parte degli introiti consolari è determinata dai versamenti per il rilascio dei visti, nazionali e Schengen, che affluiscono al capitolo di entrata 2121. Tra il 2002 ed il 2003 si è registrato un incremento degli incassi (+ 11 per cento), determinato dall'introduzione di spese amministrative per le procedure di esame dei visti e per l'incremento dei diritti per il rilascio di visti di lunga durata. Tali effetti hanno avuto ricadute anche nel periodo 2003/2004, con un ulteriore significativo incremento (+ 16 per cento). Il costo per il rilascio dei visti è stato ulteriormente aumentato a seguito di decisione comunitaria[13], con effetto dal mese di ottobre 2004.

Al capitolo di entrata 2421 sono imputati i costi per il rilascio di passaporti, mentre al capitolo 1205 affluiscono le imposte di bollo. L'Amministrazione, nel comunicare che ancora non dispone dei dati del 2005, ha previsto una tendenza comunque incrementale per il capitolo 2121, che si dovrebbe attestare intorno ai 48 milioni[14].

---

[11] Residui totali = somme da pagare in conto competenza più somme da pagare in conto residui (residui propri+residui di stanziamento).

[12] Le economie si riferiscono alla voce di consuntivo "economie e maggiori spese", nella quale le economie si compensano con le maggiori spese.

[13] DC UE n. 2003/434/CE del 13 giugno 2003.

[14]

L'art. 5 della legge n. 15 del 1985[15], come modificato dal comma 40, dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003[16] ha istituito presso le sedi all'estero del Ministero degli affari esteri conti correnti valuta Tesoro (CCVT), ai quali affluiscono le entrate consolari, le eventuali eccedenze finanziarie sugli ordini di accreditamento per le spese da effettuarsi all'estero e, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, le altre entrate dello Stato realizzate all'estero. Su richiesta motivata delle sedi all'estero, in attesa dell'accreditamento dei finanziamenti ministeriali, le rappresentanze diplomatiche possono essere autorizzate dalla competente Direzione generale del Ministero degli affari esteri a prelevare dai conti correnti per far fronte alle esigenze delle sedi stesse. Successivamente, viene disposto il versamento all'entrata del controvalore in euro dell'importo prelevato, iscritto contestualmente alle pertinenti unità previsionali di base del Ministero medesimo. Questa procedura, oltre ad assicurare alle rappresentanze diplomatiche e consolari disponibilità di risorse, evita perdite di valore a seguito della conversione in euro di valute non convertibili o di difficile convertibilità.

Trattasi di entrate destinate a fronteggiare spese per consumi intermedi delle sedi diplomatiche e consolari all'estero, degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero (fitto locali ed acquisto immobili, acquisto beni ...).

Inoltre, il successivo art. 6 prevede che, su autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le esigenze delle ambasciate e dei consolati, ed eventualmente di altre amministrazioni, possa essere consentito l'utilizzo delle disponibilità dei conti correnti valuta Tesoro, salvo il reintegro attraverso il versamento all'entrata dell'importo in euro.

A seguito dell'entrata in vigore della disposizione recata dall'art. 3, comma 40, della legge n. 350 del 2003, il Ministero dell'economia e delle finanze, che già aveva anticipato in linea generale gli adempimenti per la gestione dei CCVT e per le modalità di finanziamento tramite gli stessi Conti[17], ha sottolineato la necessità di avere maggiori informazioni sulle giacenze dei CCVT. Il Ministero degli affari esteri, solo in data 8 settembre 2005, ha provveduto a diramare, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le relative istruzioni operative e di semplificazione relative agli adempimenti da porre in essere per consentire al Ministero dell'economia di esercitare la vigilanza ed i controlli di competenza sui finanziamenti tramite prelevamenti da CCVT.

L'Amministrazione degli affari esteri ha comunicato le giacenze al 31 dicembre 2005 con riferimento alle più importanti valute[18]. Il valore complessivo raggiunge circa i 58 milioni.

Esercizio	Cap. 2121	Cap. 2421	Cap. 1205	Diff. anno %
2000	36.396.194,79	1.107.029,59	326.457,57	-
2001	37.084.735,41	1.119.030,44	127.399,59	+ 1
2002	34.560.425,22	1.352.857,92	233.249,77	- 6
2003	38.623.449,18	1.468.910,53	169.859,78	+ 11
2004	44.743.549,50	1.741.085,86	202.775,05	+ 16

Dati comunicati dal Ministero degli affari esteri

[15] Legge 6 febbraio 1985, n. 15, recante "Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli affari esteri"; d.m. 6 agosto 2003 del Ministro dell'economia e delle finanze di determinazione delle procedure per i pagamenti da e per l'estero del Ministero degli affari esteri, in attuazione dell'art. 7, comma 3, del d.P.R. 15 dicembre 2001, n. 482, che ha approvato il regolamento di semplificazione del procedimento per i pagamenti da e per l'estero delle amministrazioni statali.

[16] Legge 24 dicembre 2003, n. 350, Legge Finanziaria per il 2004.

[17] Con d.m. 6 agosto 2003.

[18]

		Controvalore in euro
Dollari australiani	1.941.250,11	1.141.979,20
Dollari canadesi	696.172,71	493.739,67
Dollari USA	13.045.427,66	10.848.590,69
Euro	34.197.700,36	-
Frs.sv.	9.760.242,98	6.203.678,76
Lire sterline	1.386.886,13	2.014.944,45

2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa.

Come è noto il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004[19] (Legge Finanziaria per il 2005) ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004, come decurtati del 40 per cento dal d.l. n. 168 del 2004[20], gli incrementi delle previsioni di spesa per l'esercizio 2005 riguardanti i consumi intermedi, andando ad incidere sulle spese destinate al funzionamento ed agli investimenti. Per l'Amministrazione degli affari esteri tale regola ha trovato piena attuazione, con una riduzione degli stanziamenti iniziali, rispetto al limite determinato in applicazione del richiamato comma 8, del 2,5 per cento, pari a circa 43 milioni sugli stanziamenti per consumi intermedi e di circa 4,4 milioni sugli stanziamenti per investimenti. Peraltro, nel corso dell'esercizio, per effetto dell'istituzione di nuovi capitoli di spesa e di variazioni di bilancio, gli stanziamenti finali, per le categorie oggetto dell'intervento di contenimento della spesa, si sono incrementati dell'8,5 per cento. Tale incremento non ha inciso negativamente sull'obiettivo finale di contenimento della spesa, in quanto il dato iniziale degli stanziamenti, per effetto delle modalità di determinazione (stanziamenti iniziali del 2004, decurtati del 40 per cento), è stato mantenuto molto basso, sicché anche la variazione in corso di esercizio non ha comportato, sostanzialmente, il superamento del limite imposto dalla Legge Finanziaria alla spesa complessiva dello Stato.

L'Amministrazione ha sottolineato che, nonostante le intervenute variazioni compensative per circa 37 milioni e le integrazioni dal "fondo di riserva per le spese impreviste", la riduzione iniziale ha determinato ripercussioni negative sul regolare svolgimento dell'attività istituzionale ed amministrativa, soprattutto con riguardo alle spese di funzionamento dell'Amministrazione centrale, alle spese per la sicurezza e la sorveglianza ed a quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili delle rappresentanze diplomatiche. In particolare, non sono stati realizzati alcuni progetti di ristrutturazione del patrimonio immobiliare all'estero ed in alcuni casi non sono stati attuati interventi previsti, in materia di sicurezza dei lavoratori, dal d.lgs. n 626 del 1994. Le assegnazioni sul capitolo 1573[21] per spese di manutenzione delle sedi diplomatiche, nell'ultimo quinquennio, sono state sempre inferiori al 50 per cento delle richieste, ad eccezione del 2004 nel quale la percentuale ha raggiunto il 62 per cento[22].

Nel settore dei consumi intermedi, nel 2005 lo stanziamento iniziale dei capitoli aventi detta attribuzione è stato pari a circa 182 milioni. A fine esercizio, lo stanziamento definitivo ha raggiunto circa 231 milioni, con un incremento in corso di esercizio di circa il 24,4 per cento. La tabella che segue consente un'analisi comparativa con il biennio precedente e mette in evidenza la forte riduzione delle spese per "consumi intermedi" dal 2003 al 2005.

Rand	23.698.825,612	3.152.773,27

[19] Legge 31 dicembre 2004, n. 311.

[20] Il decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004, ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per le spese per missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento.

[21] "Sedi diplomatiche e consolari ed altri edifici all'estero di proprietà demaniale...manutenzione, riparazione ed adattamento di locali...".

[22]

(in migliaia di euro)

Anni	Richiesto	Assegnato
2001	33.528	13.835
2002	51.299	21.426
2003	47.557	21.503
2004	30.221	18.663
2005	45.885	16.503

(in milioni di euro)

Esercizi	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Decrementi %
2003	225	279	-
2004	224	273	- 2,15
2005	181	231	- 15,39

Per i "trasferimenti all'estero" l'incremento finale è stato pari al 6,5 per cento, mentre è stato ridotto del 14,2 per cento lo stanziamento per l'IRAP.

Per quanto riguarda le spese di acquisto di immobili (capitolo 7245), l'unico acquisto effettuato nell'esercizio in esame ha riguardato la sede dell'Agenzia consolare di Lomas de Zamora (Argentina), per una spesa di 168 mila euro. La legge n. 477 del 1998[23], che aveva previsto un'autorizzazione di spesa per gli anni dal 1998 al 2004, per l'acquisto, la ristrutturazione, la manutenzione e la costruzione di immobili adibiti a sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari, non è stata rifinanziata. Da ciò è conseguito, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, il rinvio di diversi interventi in attesa delle necessarie risorse, tra i quali l'acquisto di un terreno per motivi di sicurezza in prossimità dell'Ambasciata d'Italia a Kabul e di immobili, in altre sedi, attualmente occupati con contratti di locazione.

2.4. Audit.

L'analisi che segue viene distinta nell'*audit* che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero degli affari esteri e nell'*audit* su particolari filiere contabili, partendo da ordinativi estinti nel 2005.

Si tratta, in quest'ultima fattispecie, dell'evoluzione della sperimentazione iniziata con la relazione sul rendiconto 2004.

2.4.1. *Audit* sul sistema-contabile.

Già nella relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'Amministrazione nell'esercizio 2004, era stato sottolineato che l'azione amministrativa era caratterizzata da un anomalo numero di provvedimenti ammessi a registrazione dal competente Ufficio centrale del bilancio ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 38 del 1998, che avevano interessato diversi capitoli di spesa, in particolare della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Come è noto, la richiamata disposizione prevede la registrazione con osservazioni, sulla base di una assunzione di responsabilità del dirigente che ne dispone l'emissione, di quei provvedimenti che l'Ufficio di controllo del Ministero dell'economia non ritiene legittimi. Il ripetersi di tali procedure può rappresentare un elemento indicativo di possibili irregolari modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. Da ciò, il richiamo della Corte, che aveva sollecitato una maggiore attenzione da parte dell'Amministrazione nel ricorso alla norma richiamata.

Si deve osservare che, nonostante tale raccomandazione, si sono riproposti anche nell'esercizio in esame diversi casi di provvedimenti registrati dal competente Ufficio centrale del bilancio con osservazioni e sotto la responsabilità del dirigente[24].

---

[23] Legge 31 dicembre 1998, n. 477.

[24] Sono numerosi soprattutto i provvedimenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che afferiscono ai seguenti capitoli di spesa: 1397 "manutenzione locali", 2153 "missioni", 2162 "fitto locali", 2164 "manutenzione ordinaria", 2168 "spese di rappresentanza", 2169 "incarichi di studio, ricerca...missioni", 2170 "acquisto, noleggio...apparecchiature informatiche", 2182 "finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'elaborazione di studi...la fornitura e costruzione di impianti...sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario", 2183 "finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità...". Altri decreti, di minor rilievo per importo e numero, sono stati predisposti dalla Direzione generale degli affari amministrativi, dal Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra, dalla Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani, dalla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, dalla Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

Sul punto, si sottolinea nuovamente la necessità che l'Amministrazione valuti con maggiore cautela le fattispecie per le quali ricorrere alla richiesta di registrazione ai sensi del richiamato comma 9, da considerare, in ogni caso, norma di carattere eccezionale.

Infine, si osserva che il bilancio dell'Amministrazione presenta oneri latenti per debiti pregressi relativi a canoni per forniture di luce, gas, smaltimento rifiuti, per complessivi 7,1 milioni, afferenti a forniture erogate dall'anno 2000.

2.4.2. Audit su casi di specie.

L'analisi che segue, espressamente prevista nella programmazione generale della Corte per il 2005, costituisce l'evoluzione della sperimentazione portata avanti nella relazione sul rendiconto 2004.

E' più ampia, riguardando dieci filiere contabili, che sono state individuate partendo da ordinativi emessi nel corso dell'esercizio in esame, ricostruendo tutto il procedimento per valutarne la conformità alla normativa vigente.

Le operazione di *audit* si sono tenute secondo le procedure previste, presso l'Ufficio centrale di bilancio del Ministero ed alla presenza dei rappresentanti della Segreteria generale e delle Direzioni generali interessate, ed hanno riguardato la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; il Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra; la Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie; la Direzione generale per gli affari amministrativi di bilancio e il patrimonio; la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

- Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS):

1) Capitolo 2169: "spese per studi, ricerche e consulenze con le Università". Mandato n. 195 del 2005, esercizio 2005; importo 151.800,00 euro. Oggetto del contratto: "Strutturazione delle attività di pianificazione strategica ed operativa della DGCS ed una puntuale revisione delle procedure di rendicontazione delle iniziative passate e future". Ditta: The Boston Consulting Group S.r.l..

Dall'esame della documentazione allegata al titolo di spesa si evince che il provvedimento è stato ammesso al visto ai sensi del citato art. 9, non avendo ritenuto l'Ufficio centrale del bilancio esaustiva la risposta dell'Amministrazione alle proprie osservazioni. In particolare, risulta che per la Direzione generale il rapporto non è da ricondurre ad una ipotesi di affidamento di un incarico di consulenza; lo stesso è stato definito quale "valutazione esterna....su come l'attività istituzionale viene gestita da questa Amministrazione e quindi come la stessa dovrebbe modificare il proprio indirizzo per far sì che la sua azione sia più adeguata alle esigenze del mercato economico...".

Il provvedimento appare anomalo sotto un duplice aspetto. Ove lo si consideri una esternalizzazione di un servizio, sarebbe stata conferita ad un soggetto estraneo all'Amministrazione una attività di valutazione dell'azione amministrativa e di "realizzazione della dettagliata strutturazione delle attività di pianificazione strategica ed operativa della DGCS ed una puntuale revisione delle procedure di rendicontazione delle iniziative (passate e future)...", rimessa alle competenze proprie dei vertici amministrativi ed alle strutture dell'Amministrazione medesima, con l'ausilio del Servizio di controllo interno.

Laddove il conferimento dell'incarico venisse qualificato (come appare più corretto) come studio o consulenza, avrebbe dovuto trovare applicazione il limite di spesa disposto dal comma 11 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005).

Per valutare a quale categoria appartenga l'incarico conferito, è necessario considerare il contenuto dell'atto di conferimento, piuttosto che la qualificazione formale adottata nel medesimo, al fine di evitare una sostanziale elusione della norma voluta dal legislatore per il contenimento della spesa (in siffatto contesto suscita perplessità l'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico in esame).

Ciò premesso, l'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione del titolo di spesa esaminato, ha riscontrato la non corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

2) Capitolo 2164, "manutenzione e riparazione di immobili e di impianti". Mandati nn. 35 e 58 del 2005, esercizio di provenienza 2004; importi, rispettivamente, di 526.185,85 e di 563.939,35 euro. Oggetto del contratto: "lavori di ristrutturazione ed arredamento della sede centrale della DGCS ", 7° stato di avanzamento dei lavori. Ditta: I.M.A.C. Impresa appalti costruzioni S.r.l., quale capogruppo mandataria dell'ATI costituita con la Società S.C.A.P. S.r.l. per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione dell'Area di Direzione sita al V piano del palazzo della Farnesina. Importo complessivo della spesa 3.549.107,85 IVA compresa; contratto del 19 agosto 2004.

Sul presupposto di una "declaratoria di segretazione", afferente sia ai lavori sia alle forniture, a firma del Direttore generale del 12 gennaio 2004, a sua volta emanata sulla base di un precedente decreto del Direttore generale della Direzione generale degli affari amministrativi, bilancio e il patrimonio in data 8 novembre 2001, che dichiarava segreti gli appalti dei servizi necessari alla manutenzione ed al funzionamento del palazzo della Farnesina, i lavori di ristrutturazione ed arredamento della sede centrale della DGCS sono stati affidati alla Ditta prescelta a conclusione di un procedimento di gara ristretto (alla quale erano state invitate dieci ditte). Il contratto è stato sottoscritto il 19 agosto 2004 e la spesa è stata impegnata con decreto in data del 13 ottobre 2004.

La Corte, con deliberazione n. 16 del 2004, assunta nella camera di consiglio del 9 giugno 2004, in ordine all'organo che può emettere la dichiarazione di segretezza delle opere pubbliche, alla luce della normativa vigente in materia, ha riconosciuto al vertice dell'Amministrazione tale competenza, in considerazione della connotazione anche politica della scelta e delle sottese valutazioni di opportunità[25].

Come si evince dalla documentazione trasmessa dall'Amministrazione, nel caso di specie, nel corso del procedimento di affidamento dei lavori, che si è concluso con il decreto di impegno della spesa, è intervenuta una deliberazione della Corte che riconosceva ad altro organo la competenza in materia di segretazione. L'Amministrazione, ciò nonostante[26], ha ritenuto di concludere il procedimento senza l'emanazione di un decreto del Ministro che facesse propria la valutazione espressa dal Direttore generale nella "declaratoria di segretazione" richiamata, mentre, in una fattispecie analoga, si è uniformata alle osservazioni della Corte, con un decreto del Ministro che ha convalidato, in via di sanatoria, il decreto di segretazione firmato dal Direttore generale. Pertanto, la procedura seguita dall'Amministrazione non è in linea con l'orientamento della Corte formatosi con la deliberazione richiamata.

- Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra:

1) Capitolo 1712: "Noleggio, trasporto e installazione di apparecchiature informatiche e per l'automazione degli uffici...". Mandato n. 61, del 2005; esercizio di provenienza 2004; importo 225.683,42 euro. Ditta: Engineering S.p.A..

2) Capitolo 7330: "Spese per lo sviluppo del sistema informativo". Mandato n. 51 del 2005; esercizio di provenienza 2005; importo 345.712,56 euro. Ditta: Banca d'Italia per il successivo inoltro ad alcune rappresentanze diplomatiche (Ambasciata di Abdijan e altre).

---

[25] Ha precisato la Corte nella richiamata deliberazione, che la scelta medesima non può essere riportata a dichiarazioni risalenti nel tempo e/o di carattere troppo generale, ma "debba piuttosto essere ancorata ad una valutazione attuale degli interessi dell'Amministrazione, effettuata dal Ministro *pro tempore*". Inoltre, la segretazione dell'opera, 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, con conseguente, eventuale, mancata applicazione delle norme generali in tema di scelta del contraente. In particolare, la dichiarazione di segretazione non implica automaticamente il ricorso alla procedura derogatoria disciplinata dall'art.82 del regolamento n. 554 del 1999.

[26] La problematica era stata oggetto di osservazioni da parte dell'Ufficio centrale di bilancio.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

- Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie:

1) Capitolo 3153: "Contributi in denaro, libri e materiali didattici e relative spese di spedizione, comitati, associazione...". 1.1) Mandato n. 188, del 2005; esercizio di provenienza 2005; importo 570.000,00 euro; anticipo (60 per cento) su una maggior somma di 950.000,00 euro. Beneficiario: Ufficio italiano cambi a favore dell'Ente Coasit Sydney. 1.2) Mandato n. 127, del 2005; esercizio 2005; importo 600.000,00 euro di anticipo su una maggior somma di 1.000.000,00 euro. Beneficiario: Ufficio italiano cambi a favore dell'Ente Casli di Zurigo.

Le attività che vengono finanziate rientrano tra le iniziative scolastiche e di assistenza scolastica a favore di cittadini italiani residenti all'estero che l'Amministrazione degli affari esteri supporta ai sensi del d.lgs. n. 297 del 1994[27]. L'assegnazione dei contributi è disciplinata dalla circolare della competente Direzione generale n. 13 del 7 agosto 2003, che stabilisce gli elementi sulla cui base procedere alla valutazione delle richieste di finanziamento[28], che devono essere corredate dal bilancio preventivo e sono inoltrate al competente consolato con il parere del locale Comitato degli italiani residenti all'estero (Comites), ove sia presente[29].

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme.

- Direzione generale per gli affari amministrativi di bilancio e il patrimonio:

1) Capitolo 7245: "Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative spese connesse agli immobili da adibire a sedi diplomatiche...". Mandati n. 26, 95 ed altri del 2005; esercizio di provenienza 2004; importo complessivo di 2.000.000,00 di euro. Ditta: Impresa Lattanzi; oggetto del contratto: esecuzione dei lavori di manutenzione e sicurezza presso l'Ambasciata Italiana a Kabul.

La procedura a trattativa privata per la scelta del contraente è stata preceduta da un decreto a firma del Ministro che ha segretato le opere.

2) Capitolo 1397: "Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali...". Mandato n. 3, del 2005; esercizio di provenienza 2004; importo di 618.658,42 euro. Ditta: SIRAM S.p.A.; convenzione CONSIP. Oggetto: presidio fisso per impianto antincendio.

---

[27] D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, che in gran parte ha ripreso le disposizioni contenute nella legge 3 marzo 1971, n. 153. Trattasi di iniziative realizzate da enti, associazioni e comitati privati che intrattengono rapporti con le famiglie degli alunni mettendo a disposizione i locali dove si svolgono i corsi, fornendo il materiale didattico e reclutando, sulla base della normativa locale, i docenti.

[28] Sono valutate le spese sostenute dagli enti richiedenti per il materiale didattico, per l'affitto dei locali e per l'eventuale formazione dei docenti. Sono anche prese in considerazione le entrate proprie degli enti stessi (contributi delle famiglie ed eventuali contributi delle autorità locali).

[29] La disciplina dei Comites è dettata dalla legge 23 ottobre 2003, n. 286. In ogni circoscrizione consolare ove risiedono almeno tremila cittadini italiani, è istituito un Comitato degli italiani residenti all'estero, organo di rappresentanza nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari.

La richiesta di finanziamento è inoltrata al Ministero con i pareri dell'ambasciata e del consolato, che costituiscono la base sulla quale la Direzione generale valuta la congruità della richiesta stessa. I responsabili degli uffici consolari, per la valutazione delle richieste, si avvalgono, ove presenti, degli uffici scolastici diretti da un dirigente scolastico appartenente ai ruoli del MIUR. Se sorgono motivi di perplessità, l'approfondimento istruttorio è svolto oltre che dal consolato anche dell'ambasciata. L'erogazione del contributo è disposta in due *tranche* o in un'unica soluzione, a seconda dell'entità del contributo. In ogni caso il contributo è erogato ad attività scolastica avviata. Il controllo delle attività finanziate è effettuato dalle sedi consolari, che sono chiamate a monitorare l'attività degli enti (numero di corsi, alunni, insegnanti), la didattica e la qualità dell'offerta formativa.

Sotto l'aspetto contabile, gli enti devono rendicontare le spese sostenute presentando i bilanci consuntivi alle sedi consolari, che devono verificare la documentazione contabile prodotta a sostegno del bilancio. Il consolato deve presentare una propria dichiarazione in cui attesta la veridicità del bilancio e riscontra: l'attività effettuata, la sua conformità con quanto previsto, l'effettuazione dei corsi autorizzati. I bilanci consuntivi, così controllati e vidimati dagli uffici consolari, sono esaminati dalla Direzione generale e successivamente dall'unità centrale di bilancio dell'Amministrazione.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme.

- Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale:

1) Capitolo 2619: "Contributi in denaro e materiale didattico alle scuole non governative all'estero". Mandato n. 8, del 2005; esercizio di provenienza 2005; importo complessivo di 1.593.000,00 euro. Beneficiario: Ufficio italiano cambi a favore di diversi beneficiari di istituzioni scolastiche italiane non governative all'estero.

I contributi previsti dal capitolo di bilancio in esame sono ripartiti sulla base di un decreto ministeriale che ha stabilito i criteri ai quali la Direzione generale deve attenersi.

L'esame della documentazione relativa alle procedure, che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati, ha riscontrato la corretta applicazione delle norme.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. Programmi ed obiettivi.

La Corte ha più volte sottolineato che dopo l'entrata in vigore della legge n. 94 del 1997[30], che ha dettato una nuova disciplina di bilancio, assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai Centri di Responsabilità. In tale contesto le note preliminari e le direttive generali del Ministro, formulate per l'indirizzo politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, devono costituire due momenti di un unico processo di programmazione, mantenendo uno stretto nesso funzionale.

Per l'esercizio in esame, la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, seppur, per molti aspetti, caratterizzata da una certa genericità, è stata tempestivamente trasmessa alla Corte. E' articolata in sette sezioni, che individuano sinteticamente le priorità politiche, gli obiettivi strategici e operativi, il processo di monitoraggio dell'attuazione della direttiva, il processo di riprogrammazione degli obiettivi operativi, le caratteristiche essenziali del sistema di valutazione dei dirigenti, le indicazioni in materia di interventi formativi e sull'attività normativa. La nota preliminare, che precede la direttiva ed accompagna lo stato di previsione, è strutturata sulla base dei Centri di Responsabilità e richiama in particolare la necessità di contenere e razionalizzare le risorse in considerazione della riduzione, rispetto al precedente esercizio, degli stanziamenti iniziali.

Come è noto, il processo di programmazione si sviluppa in diverse fasi, tra di loro funzionalmente correlate, secondo un percorso logico che fonda la nuova programmazione sui risultati raggiunti dal precedente ciclo. Nei documenti di programmazione in esame è assente la fase di raccordo tra analisi dei risultati raggiunti ed individuazione dei nuovi obiettivi; la mancanza di una valutazione critica ed oggettiva della gestione appena terminata snatura la funzione dei documenti di programmazione che si presentano come semplici adempimenti formali di obblighi di legge.

A ciò deve aggiungersi che la limitata attività posta in essere dal Servizio di controllo interno (SECIN), al quale la legge ha attribuito un ruolo rilevante anche nel processo di programmazione, quale soggetto cui sono demandate l'analisi e la valutazione dell'attività posta in essere dai Centri di Responsabilità per accertarne i risultati conseguiti, interpretare le cause di eventuali criticità e proporre, ove necessario, rimodulazioni degli obiettivi, sembra ulteriormente sottolineare disattenzione verso un sistema di accertamenti interni di garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa voluti dal legislatore soprattutto con il d.lgs. n. 286 del 1999.

---

[30] Legge 3 aprile 1997, n. 94.

La relazione trasmessa alla Corte dal SECIN, con riferimento all'attività di valutazione e di controllo strategico espletata nel 2005, per l'eccessiva sinteticità non fornisce sufficienti elementi di conoscenza che consentano di valutare la coerenza dell'azione amministrativa alla direttiva del Ministro e l'adeguatezza dell'azione svolta dal SECIN medesimo. E' lo stesso SECIN, inoltre, che sottolinea l'insufficienza degli strumenti informatici a disposizione e della propria struttura organica.

Si conferma, pertanto, quanto già rilevato dalla Corte[31] nel corso del 2005, seppur con riferimento ad un determinato settore dell'Amministrazione (attività di competenza della Direzione generale per la cooperazione economica), con riguardo all'assenza presso il Ministero di un sistema informatizzato per il controllo di gestione, che dovrebbe costituire lo strumento principale per il controllo strategico, sottolineando che il SECIN negli anni 2002-2004 non aveva effettuato alcuna specifica verifica in ordine alla attività della "Cooperazione economica".

Inoltre, come per il precedente esercizio, anche per il 2005 il SECIN ha ricondotto con affermazioni non sorrette da elementi dimostrativi, il mancato pieno conseguimento di alcuni risultati previsti nelle direttive del Ministro alle restrizioni di bilancio intervenute nell'anno in esame.

In tale situazione, un elemento positivo riguarda il proseguimento dello studio per l'introduzione di un sistema di controllo di gestione. Unitamente al Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato realizzato un progetto pilota per verificare la possibilità di utilizzare la metodologia ed il sistema sviluppati dal suddetto Ministero per il controllo di gestione ed il controllo strategico (sistema SIGEST/SISTRA)[32]. Il modello può essere riutilizzato anche per l'analisi dei costi; in particolare, è risultata vantaggiosa la sua riutilizzazione attraverso un sistema applicativo comune a più ministeri (riuso in ASP)[33].

3.2. Segreteria generale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	Spese di funzionamento	Di cui di personale	Spese per interventi	Investimenti
24.524	17.414	5.761	6.820	289

La Segreteria generale svolge una funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. Al Segretario fanno capo: il Consiglio degli affari internazionali[34], di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento[35], l'Unità di analisi e di programmazione[36], chiamata ad elaborare analisi e studi

[31] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 14/2005/G. Per un approfondito esame della deliberazione si rinvia al paragrafo 3.5.1.

[32] Alla sperimentazione hanno partecipato due uffici dell'Amministrazione degli affari esteri, dei quali sono stati rilevati i prodotti ed è stata misurata l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

[33] Il CNIPA ha comunicato l'intenzione di avviare un progetto per mettere a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni un sistema informativo per la contabilità analitica ed il controllo di gestione, definito sulla base delle specifiche del sistema SIGEST/SISTRA, come sviluppato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al progetto partecipano anche il Ministero dell'interno, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero delle comunicazioni.

[34] 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.

[35] 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

di previsione su temi strategici, e l'Unità di crisi, che segue le situazioni internazionali di tensione.

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

Complessivamente la Segreteria Generale (C.d.R. n. 2) ha gestito, considerando anche le somme provenienti dai precedenti esercizi, circa 28,4 milioni, di cui circa 11,4 milioni dell'Unità di Crisi.

3.2.1. Unità di crisi.

Come è noto, all'Unità di crisi è affidato il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero[37].

Lo stanziamento iniziale di circa 4,7 milioni sul capitolo 1154[38], relativo oltre che agli interventi di emergenza all'estero anche al funzionamento della struttura, si è dimostrato insufficiente ed ha richiesto nel corso dell'esercizio ulteriori risorse, pari a circa 6,7 milioni.

L'andamento incrementale degli stanziamenti allocati sul capitolo 1154 nell'ultimo quadriennio attesta una sempre maggiore attenzione per le spese che devono coprire gli interventi in situazioni di emergenza all'estero, che per loro natura richiedono tempestività e certezza di risorse alle quali attingere. Anche in considerazione della particolare tipologia delle attività svolte e degli interventi operativi richiesti per fronteggiare le emergenze all'estero, l'Amministrazione ha più volte richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di iscrivere i fondi tra le spese obbligatorie; tale classificazione assicurerebbe una maggiore certezza in merito alle risorse disponibili.

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi			
2002	2003	2004	2005
5.836	7.610	10.518	11.405

Gli stanziamenti per l'attività dell'Unità di crisi sono ripartite in due piani gestionali, relativi alle spese di funzionamento, di cui alla Legge Finanziaria per il 2005, ed alle spese per le attività di emergenza in Iraq, ai sensi delle leggi n. 37 e n. 158 del 2005[39].

Le principali voci di spesa sostenute nell'ultimo triennio possono essere raggruppate in tre categorie: spese di funzionamento della struttura[40], spese per attività di prevenzione e spese per la gestione delle crisi.

---

competenze relative ai rapporti con l'Unione Europea ed il raccordo in politica estera per assicurare coerenza alle attività internazionali delle altre amministrazioni competenti.

L'Unità di coordinamento ha infatti assorbito alcune strutture che prima della riforma erano inserite in altre Direzioni generali, nella logica di accorpare nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero, come il coordinamento regionale, l'interpretariato e la pubblicazione di documenti diplomatici.

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

[37] L'Unità di crisi elabora analisi sulle aree di tensione, elabora piani di emergenza ed attua interventi all'estero, in collaborazione con le rappresentanze diplomatiche e gestisce una banca dati di informazioni turistiche.

[38] Capitolo 1154: "Spese relative all'acquisto di beni e servizi – compresi gli interventi di emergenza all'estero – per il potenziamento, il funzionamento e la conduzione tecnica del Centro situazioni di crisi presso il Ministero degli affari esteri".

[39] Legge 18 marzo 2005, n. 37 e 31 luglio 2005, n. 158.

In particolare, tra le spese per la prevenzione vanno considerate le risorse con le quali sono finanziate le missioni di nuclei specializzati dei Carabinieri del Reggimento Tuscania, determinate dall'insorgere di situazioni di rischio o di minaccia e dei Carabinieri del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RACCIS), nonché l'invio di missioni per la valutazione dell'adeguatezza dei piani di emergenza, oltre alle polizze assicurative del personale interessato alle anzidette missioni.

Le spese per missioni dei soli Carabinieri Tuscania (cap. 1154, piano gestionale 1) nel 2005 si sono assestate sullo stesso livello del precedente esercizio finanziario, 4,1 milioni, dopo un trend in crescita costante (da 860.000 euro nel 2002, a 2,7 milioni nel 2003, e 4,2 nel 2004).

Per acquisto di autovetture blindate in Iraq sono stati spesi circa 474 mila euro (piano gestionale 2), mentre per alcuni lavori per la messa in sicurezza degli uffici del consolato che si progetta di aprire a Bassora (cap. 1154, piano gestionale 2) è stato assunto l'impegno di spesa di 490 mila euro.

Le spese per la gestione delle crisi e per gli interventi in favore di connazionali all'estero rivestono una natura varia: dall'invio di personale per coadiuvare le ambasciate ed i consolati nonché le autorità locali nella fase acuta delle crisi, alle missioni del personale delle ambasciate nelle aree di crisi, alla distribuzione del materiale di emergenza, ai rimpatri sanitari[41].

3.3. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

3.3.1. Considerazioni generali.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è definito dal Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) quale insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"[42], destinati ai Paesi del sud del mondo e alle istituzioni multilaterali (le agenzie, organizzazioni e programmi delle Nazioni Unite), per promuoverne lo sviluppo economico e il benessere sociale.

Il Ministero degli affari esteri gestisce 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, dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[43], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri (Ambiente, Salute, Interno), alle Regioni ed agli Enti locali.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[44], il dono[45], il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 del

---

[40] Sono comprese non solo le spese correnti per il funzionamento della Struttura, ma anche il potenziamento di strumenti tecnologici, informatici e di comunicazioni, che garantiscano una costante conoscenza di dati indispensabili per interventi di emergenza, quali il numero e la dislocazione degli italiani all'estero. Inoltre, sono state finanziate la realizzazione di un sistema di comunicazione con i connazionali all'estero e con le autorità estere; l'elaborazione e l'aggiornamento costante di piani di emergenza per i Paesi esteri, comprensivi di piani di evacuazione e la realizzazione di un servizio permanente di telemedicina.

[41] Diversi sono stati gli invii in missione di personale per coadiuvare le Ambasciate in occasione dello tsunami, in Venezuela a seguito di diciotto sequestri di connazionali, di quattro incidenti aerei, di sequestri in Iraq ed Afghanistan, di otto attentati.

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

[43] La legge n. 209 del 2000 aveva previsto un tetto massimo di 12.000 miliardi di lire per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi di lire per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi di lire per i crediti commerciali, da realizzare entro tre anni dall'entrata in vigore della legge. La scadenza dei tre anni è stata successivamente abolita insieme al tetto di riduzione del debito.

[44] Trattasi di finanziamenti a credito per progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo, con la restituzione del capitale prestato a condizioni estremamente agevolate. Il Paese beneficiario sceglie, attraverso procedure concorsuali, le imprese, che comunque devono essere sempre italiane, e stipula i relativi contratti (credito legato), anche se il credito può finanziare costi locali e l'acquisto da Paesi terzi di beni inerenti i progetti fino ad un tetto massimo

1987[46] 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[47]) 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 0,3 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Per il 2005 tale risultato è rimasto come obiettivo politico e direttiva internazionale, ma non è stato indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

Per raggiungere tale obiettivo, la Direzione generale ed il Ministero dell'economia e delle finanze avevano predisposto nel 2003 un piano di aumento degli aiuti italiani, che prevedeva per il 2006 erogazioni per 4.195 milioni di dollari, che avrebbe richiesto un cospicuo incremento degli stanziamenti ad oggi non intervenuto.

La Direzione generale utilizza quattro tipologie di indicatori del volume dell'APS: gli stanziamenti assegnati; 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 2005, tale indicatore provvisorio è pari allo 0,29 per cento, in incremento rispetto al precedente esercizio (nel 2004 l'indicatore definitivo ha raggiunto lo 0,17 per cento) per effetto soprattutto dell'annullamento del debito dell'Iraq e della Nigeria e per l'approvazione del rifinanziamento di Istituti finanziari internazionali. I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno.

Il risultato dell'esercizio in esame colloca l'Italia all'ultimo posto per il rapporto percentuale aiuto pubblico allo sviluppo/PIL (APS/PIL), al 10° posto quale donatore, salendo dall'ultimo posto del 2004, ed al 7° posto quale donatore in termini assoluti.

3.3.2. La programmazione.

Il processo di programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue una specifica programmazione consistente in due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

---

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.

[45] Trattasi si risorse finanziarie concesse a fondo perduto. Le componenti dell'aiuto a dono sono: l'aiuto progetto e l'aiuto programma, gli aiuti umanitari di emergenza, l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari. Sono destinati a tutti i Paesi in via di sviluppo (PVS) con i quali vi sono attività di cooperazione.

Nei doni sono inclusi gli interventi finanziati dagli enti della cooperazione decentrata che hanno corrisposto aiuti.

[46] Legge n.49 del 26 febbraio 1987.

[47] In ambito internazionale ODA - "*official development assistance*".

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)[48] detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale[49], 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 provvede all'impegno delle spese, cura la realizzazione e deve effettuare il successivo monitoraggio.

3.3.3. Risultati di consuntivo.

Anche nel 2005, in alcuni casi la riattribuzione delle somme andate in perenzione e l'autorizzazione alle variazioni compensative hanno seguito tempi lunghi.

Si osserva che nell'ambito della Direzione generale, a differenza di tutti gli altri Centri di Responsabilità, non è stato possibile procedere per le variazioni compensative di competenza con decreti a firma del Ministro degli affari esteri, attesa la collocazione in tabella C della Legge Finanziaria della cooperazione allo sviluppo, ma solo a firma del Ministro dell'economia e delle finanze.

(in milioni di euro)

Funzionamento		di cui personale		Interventi[50]		Investimenti		Totale	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
61,1	57,7	30,5	25,2	595,2	612,8	0	180,0	656,3	850,6

Rispetto allo stanziamento iniziale di 652,8 milioni, nel corso dell'esercizio in esame, sono intervenute alcune variazioni di bilancio per 197,8 milioni, di cui, come già detto al paragrafo 2.1, 180 milioni per contributi transitati sul capitolo 7672 per essere trasferiti alla

[48] 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 CIPE ha fissato le linee direttrici di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'AIDS. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di Paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

[49] 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.

[50] La voce comprende i contributi obbligatori, pari a 16,4 milioni di euro.

Banca mondiale/IBRD[51], a favore del "Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria", ai sensi del comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 2 del 2005. Per l'erogazione del contributo è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio (7672), cui sono stati attribuiti i 180 milioni, che coprono solo parzialmente le quote dell'Italia al Fondo per gli anni 2004 e 2005, per i quali era stato assunto l'impegno di versare 200 milioni. Rimangono ancora da pagare 20 milioni. Si osserva che, a fronte di un impegno per il 2006 di versare 130 milioni, non è stato previsto alcuno stanziamento.

L'assegnazione straordinaria di 180 milioni varia sensibilmente i dati finali della gestione della Direzione generale, il cui budget complessivo, al netto del finanziamento in parola ammonterebbe a 670,5 milioni, di poco superiore al dato del precedente esercizio. Il bilancio della Direzione generale, per la specificità delle funzioni alla stessa assegnate dalla legge, amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 72 per cento delle risorse ed il 49,3 degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali[52] sono stati 759,7 milioni (572,6 nel 2004, 637,1 nel 2003), di cui 44,7 per spese di funzionamento (38,7 nel 2004, 34,3 nel 2003) e 534,9 (534 nel 2004, 602,7 nel 2003) per interventi. Complessivamente hanno raggiunto il 69,8 per cento (60 per cento nel 2004; 63,3 nel 2003) della massa spendibile ed il 94,1 per cento rispetto alle autorizzazioni finali di cassa (su una massa spendibile di circa 1.088,2 milioni le autorizzazioni di cassa finali sono state pari a circa 807,7 milioni).

Si sottolinea che, sul capitolo 2180, dove sono allocate le risorse per la concessione di "contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea", capitolo che ad inizio di esercizio recava uno stanziamento di circa 365,5 milioni, è stato effettuato un taglio di circa 34,8 milioni, di cui 14,4 accantonati per la copertura di un disegno di legge presentato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Tale somma è andata in economia per il mancato perfezionamento del progetto di legge.

Nel 2005 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per un valore di 739,3 milioni, con una riduzione rispetto al 2004 (800,5 nel 2004; 753,7 milioni nel 2003). Il valore delle deliberazioni è superiore agli stanziamenti di bilancio e si configura, attesa la mancata individuazione di un tasso di realizzazione, più come una programmazione politica, che si proietta in più esercizi, che non come una programmazione finanziaria. La ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato: 533,5 milioni per doni (339,9 milioni nel 2004, 558,9 milioni nel 2003), di cui 73,6 per programmi promossi dalle ONG[53], compresa la "formazione", 205,4 milioni per crediti di aiuto (459,5 milioni nel 2004; 193,4 milioni nel 2003) e 0,5 milioni per le imprese miste (1,1 milioni nel 2004; 1,6 nel 2003). Quest'ultimo intervento, come già osservato, non costituisce aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall'OCSE.

I progetti di importo inferiore a 1 milione sono stati approvati dal Direttore generale per un valore complessivo di circa 189,2 milioni (396 delibere); il totale del deliberato ha raggiunto i 928,5 milioni. Rispetto al 2004 a fronte di una riduzione del numero delle delibere (409 nel 2004), l'importo complessivo si è incrementato di circa 41,4 milioni.

Gli impegni, per gli interventi a dono, sono stati pari a 808,4 milioni, di cui 55 per spese di funzionamento, 524,5 per interventi e 228,9 per contributi obbligatori.

---

[51] Il pagamento è avvenuto in due tranche, a favore dell'Ufficio italiano cambi, rispettivamente di 80 e 100 milioni.

[52] Comprensivi dei pagamenti sui residui.

[53] La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n.4/2005/P ha ritenuto non legittimo, perché non conforme al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di attuazione delle direttive comunitarie, il provvedimento con il quale è stata approvata la Convenzione tra Ministero ed una ONG, avente ad oggetto il potenziamento ed il consolidamento di un istituto dell'Università di Alessandria. Ha sottolineato la Corte, nella materia degli appalti, che anche le organizzazioni non governative sono destinatarie di servizi delle direttive comunitarie recepite dal richiamato decreto legislativo, anche in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea.

Tra i programmi gestiti dalle ONG, 57,5 milioni sono stati destinati ai programmi promossi dalle organizzazioni medesime; 40,5 ad interventi umanitari e di emergenza; 10,2 ad attività di formazione in Italia, attraverso la concessione di borse di studio universitarie e post universitarie e l'organizzazione di corsi di formazione; 6,9 milioni al pagamento di interessi e spese legali per il pregresso contenzioso. La maggioranza degli impegni è stata assunta verso i Paesi indicati come prioritari dal CIPE nel 1995[54].

Sul Fondo per lo sminamento umanitario (cap. 2210), per finanziare interventi di sminamento, di assistenza alle vittime e di sensibilizzazione delle popolazioni civili, sono stati erogati circa 2,4 milioni, di cui circa 70 mila euro per emolumenti e oneri di collaborazione ad esperti[55].

Per gli interventi di aiuto alimentare, nell'ambito della convenzione di Londra sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di Sviluppo del 13 aprile 1999, sono stati finanziati attraverso l'Azienda per le erogazioni alimentari (AGEA)[56] interventi per 14,3 milioni. Sul canale bilaterale sono stati concessi aiuti per complessivi 9,5 milioni, mentre altri aiuti alimentari sono stati inviati, per un importo complessivo di 4,8 milioni tramite il Programma Alimentare Mondiale (PAM).

In materia di programmi affidati alle ONG la Corte[57] ha negato il visto ad un provvedimento di approvazione di una Convenzione stipulata con una organizzazione non governativa[58] per l'affidamento di una iniziativa all'estero non preceduto da una regolare gara. Ciò in quanto anche nello specifico settore deve trovare applicazione la disciplina comunitaria dell'appalto[59], che non può essere disattesa sul presupposto che sussisterebbe una riserva di legge nazionale in materia (leggi n. 49 del 1987, n. 412 del 1991, n. 255 del 1991), che avrebbe affidato alle ONG riconosciute idonee la realizzazione di specifici programmi di cooperazione ovvero considerando la peculiare natura delle ONG, soggetti senza fini di lucro, nei confronti delle quali sussisterebbe un particolare rapporto fiduciario con l'Amministrazione per l'esecuzione di iniziative di cooperazione. La Corte, nel richiamare quanto più volte affermato dalla Corte di giustizia europea[60] in merito alla prevalenza del diritto comunitario rispetto al diritto interno degli Stati membri e dalla Corte costituzionale[61], ha affermato che le ONG sono anch'esse destinatarie delle direttive comunitarie recepite nel d.lgs. n. 157 del 1995, in materia

---

[54] Africa Centrale 15,5 per cento (22,7 nel 2004); Bacino del Mediterraneo ed Vicino Oriente (BMCV) 23 per cento (22,6 nel 2004); Africa meridionale 19,9 per cento (15,6 nel 2004); Asia e Pacifico 21,7 (14,5 nel 2004); Europa Orientale e Mediterranea 10 per cento (13 nel 2004); America Latina e Caraibi 9,9 per cento (11,6 nel 2004).

[55] Sono stati finanziati programmi in Angola (606 mila euro); Bosnia Erzegovina (485 mila); Iraq (252,5 mila); Mozambico (200 mila); Sudan (242,5 mila); Yemen (140 mila).

[56] L'AGEA, organismo dipendente dal Ministero per le politiche agricole e forestali, è incaricata di provvedere alla fornitura ai Paesi in via di sviluppo della quota di partecipazione italiana ai programmi di aiuto, secondo le indicazioni del Ministero degli affari esteri e con le modalità previste dall'art. 4 del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165.

[57] Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 4/2005/P.

[58] ONG ICU, Istituto per la Cooperazione universitaria, per la realizzazione in Egitto dell'iniziativa denominata "Potenziamento e consolidamento del *medical research institute* dell'Università di Alessandria".

[59] Direttiva n. 92/50/CEE alla quale è stata data attuazione con il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

[60] In particolare, nella sentenza n. 244 del 16 novembre 1995 e nelle cause C/41/90 e C/67/96 ha affermato che "la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento". Inoltre, ha sottolineato che "l'assenza dello scopo di lucro non prova la natura economica dell'ente, con la conseguenza che sono applicabili le norme in materia di concorrenza".

[61] Nella sentenza n. 389 del 1989, la Corte costituzionale ha affermato che: "l'eventuale conflitto tra diritto comunitario direttamente applicabile (in virtù della competenza riservata, la cui giustificazione va imputata all'art. 11 della Costituzione) e diritto interno produce un effetto di disapplicazione di quest'ultimo". Successivamente, con la sentenza n. 64 del 1990, ha precisato ulteriormente che sono di immediata applicazione le direttive comunitarie che siano "incondizionate e sufficientemente precise", sicché esse prevalgono, in ogni caso, rispetto "a qualunque disposizione di diritto interno non conforme".

di appalti di servizi, con la conseguenza che gli appalti devono essere conferiti nel rispetto delle norme sulla concorrenza.

Inoltre, la Corte ha affermato che la previsione dell'iniziativa di cooperazione all'interno di un accordo internazionale non giustifica la disapplicazione della norma comunitaria, deroga consentita solo in ipotesi di realizzazione, utilizzazione e sfruttamento in comune di un progetto da parte degli Stati firmatari dell'accordo stesso.

Per i crediti di aiuto le erogazioni complessive hanno raggiunto circa 176,7 milioni[62].

I pagamenti, comprensivi anche delle spese di funzionamento, sono stati pari a 755,1 milioni, di cui il 5,9 per cento per spese di funzionamento, il 63,8 per interventi ed il 30,3 per contributi obbligatori.

3.3.4. Attività umanitarie di emergenza.

Nell'ambito della Direzione generale opera l'Ufficio emergenza, che interviene in favore delle comunità colpite da calamità su richiesta delle stesse o a seguito di appelli internazionali. L'Ufficio è presente direttamente nei Paesi beneficiari degli aiuti con esperti italiani che definiscono e gestiscono i programmi di cooperazione coordinandosi con le sedi diplomatiche, alle quali devono fornire il supporto tecnico e logistico per le attività del settore. Inoltre, sono previsti meccanismi di concertazione con le Autorità locali per rendere compatibili i programmi con le specifiche esigenze delle popolazioni coinvolte.

Sul capitolo 2183 sono allocate le risorse per finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di programmi di intervento destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carattere igienico sanitario. Lo stanziamento iniziale era pari a circa 18,7 milioni ed è stato integrato con una variazione di circa 35,3 milioni, destinati a finanziare gli interventi a seguito dello tsunami, dei quali 16 milioni sono stati utilizzati per interventi di natura multilaterale e 19 milioni, interamente erogati, per progetti sul canale bilaterale. Della somma assegnata con variazione di bilancio, sono stati erogati 28,7 milioni; devono ancora essere erogati 6,3 milioni per interventi di natura multilaterale.

Le modalità di erogazione dei finanziamenti sono diverse; possono essere costituiti fondi *ad hoc*, tratti sul capitolo 2183, presso le sedi diplomatiche o consolari (c.d. fondi in loco), con i quali si finanziano iniziative sul canale bilaterale, anche attraverso finanziamenti ad organizzazioni internazionali specializzate (nel 2005, sono state realizzate 8 iniziative per una spesa complessiva di circa 7,2 milioni[63]). Altri interventi straordinari sono attuati per fronteggiare disastri naturali e non attraverso Organizzazioni Internazionali (OO.II.) (c.d. iniziative umanitarie multilaterali di emergenza), alle quali si affiancano le iniziative multi-bilaterali, concordate e finanziate a livello bilaterale attraverso la costituzione di un fondo in loco ma affidate in esecuzione ad un organismo internazionale specializzato.

Tra le attività che si svolgono in collaborazione con le OO.II., va inserita la gestione del deposito di aiuti umanitari di Brindisi (UNHRD)[64], finanziato dal 1984 dalla Direzione generale. La gestione operativa è affidata al Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM). Il deposito è stato istituito per la raccolta, trasformazione, conservazione ed il successivo invio a destinazione di beni per aiuti umanitari, approvvigionati da agenzie internazionali, da impiegarsi per l'assistenza di popolazioni colpite da calamità naturali e/o emergenze complesse. Il finanziamento complessivo è stato pari a circa 6 milioni, di poco superiore allo stanziamento del 2004 (5,8 milioni - cap. 2183), di cui circa 3,3 milioni (2,6 milioni nel 2004) sono stati destinati a sostenere i costi di gestione della struttura; circa 763.000 euro (1.381.000 euro nel 2004) sono

---

[62] I Paesi che hanno ricevuto le quote maggiori sono stati: Etiopia (circa 60,3 milioni); Marocco (circa 28,7); Eritrea (circa 18,9); Argentina (circa 15,4).

[63] Sono state interessate le aree del Mediterraneo e Medio Oriente (Territori Palestinesi); l'Africa (Nord Sudan – Darfur, Uganda, Tanzania, Costa d'Avorio); America latina (Venezuela); Asia (Afghanistan, Sri Lanka).

[64] *United Nations Humanitarian Response Depot.*

stati erogati all'Organizzazione mondiale della sanità per l'acquisto di kit sanitari; mentre per la ricostituzione di scorte non medicali e non alimentari, sono stati utilizzati 1,8 milioni (analogo importo nel 2004). Attraverso il deposito sono state effettuate 34 spedizioni (60 nel 2004), con l'invio di merci per oltre 3 milioni (2,5 nel 2004).

3.3.5. Attività di cooperazione allo sviluppo.

Nel rispetto della linea politica indicata anche per i precedenti esercizi, la cooperazione italiana assegna importanza prioritaria agli interventi di cooperazione nelle aree geografiche più vicine, volti ad assicurare la stabilità politica ed il miglioramento delle condizioni socio-economiche nei seguenti Paesi: nord Africa (Egitto, Tunisia, Algeria e Marocco), vicino Medio Oriente (Territori Palestinesi, Giordania, Libano, Siria, Iran, Iraq e Yemen), penisola balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia-Montenegro), regioni nelle quali si concentra la quota maggiore di aiuto pubblico allo sviluppo.

Nel bacino del Mediterraneo e nel vicino Medio Oriente, nell'anno in esame, gli impegni totali sono stati pari a circa 51 milioni (50 nel 2004), con erogazioni, anche su impegni assunti sui precedenti esercizi finanziari, per circa 41 milioni (64 nel 2004). Al fine di promuovere l'integrazione economica nell'area euro-mediterranea[65], le attività di cooperazione, nei Paesi del Maghreb, hanno privilegiato la creazione di un'area di libero scambio, che dovrebbe concludersi entro il 2010, attraverso soprattutto lo sviluppo delle piccole e medie imprese ed una rete di credito di aiuto.

In particolare, per sostenere il processo di pace in Medio Oriente, la Cooperazione si è concentrata soprattutto a favore del budget del Governo palestinese e sui programmi di emergenza e di carattere umanitario.

Per quanto riguarda l'Iraq, la Cooperazione italiana ha attuato alcune iniziative di emergenza sia sul piano multilaterale che bilaterale, individuando progetti di riabilitazione e sviluppo, per i quali sono stati erogati 21 milioni negli anni 2003 e 2004, ed ulteriori 20 milioni erogati per la ricostruzione negli anni 2004 e 2005 a favore del Fondo internazionale per l'Iraq (IRFFI), amministrato congiuntamente dalla Banca mondiale e dalle Nazioni Unite.

Nella penisola balcanica, l'azione della Cooperazione ha seguito le linee direttive indicate a livello europeo. Il totale dei finanziamenti deliberati nell'esercizio in esame sui canali bilaterale e multilaterale è stato pari a circa 19 milioni (23 nel 2004), con impegni per circa 13 milioni (20 nel 2004).

3.3.6. Rendicontazione.

E' stata ripetutamente sottolineata da questa Corte la necessità che fosse risolto il problema della tempestiva corretta rendicontazione delle spese sostenute per le attività di cooperazione all'estero e dell'esame dei rendiconti medesimi nei tempi previsti dalla disciplina della materia.

Il valore delle somme assegnate e non rendicontate ha avuto un andamento sempre crescente, come accertato da una ispezione disposta dalla Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato di finanza e dall'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero, i cui esiti sono stai ampiamente tratti nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2004. In detta sede, sottolineato ancora una volta che l'utilizzo di risorse pubbliche deve essere sempre soggetto ad un tempestivo ed esauriente controllo per verificare la legittimità delle procedure seguite, assicurare la trasparenza dei comportamenti e la coerenza tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, si era manifestato apprezzamento per l'intervento normativo, legge n. 80 del 2005[66],

[65] In tal senso erano gli obiettivi indicati dalle conferenze di Barcellona del 1995 e di Marsiglia del 2000.

[66] Legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione con modificazioni del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". In particolare, il comma 15 *bis* e ss. dell'art. 1 della legge n. 80 del 2005, prevede: che i fondi, di cui all'art. 25, comma 1 del regolamento approvato con d.P.R. n. 177 del 1988, siano accreditati alle rappresentanze diplomatiche, sulla base di

che ha ancorato l'assegnazione di finanziamenti alle rappresentanze diplomatiche ai singoli programmi o progetti ed ha semplificato le procedure di rendicontazione. L'art. 1, comma 15 *quinquies*[67] ha previsto l'emanazione di un regolamento che è stato approvato il 31 gennaio 2006 e l'Amministrazione ha dato notizia di un decreto interministeriale in materia (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero degli affari esteri, n. 366 del 2006) e di avere in corso contatti con l'Ufficio centrale del bilancio per dare attuazione al decreto medesimo.

La Corte sottolinea ancora in questa sede l'esigenza che l'Amministrazione assicuri una corretta e tempestiva presentazione dei rendiconti unitamente ad una piena attività di controllo, che accerti il corretto utilizzo dei finanziamenti. Peraltro, una mera attività di verifica amministrativo-contabile deve essere accompagnata da una incisiva azione di valutazione dei risultati raggiunti attraverso la realizzazione degli interventi e dei progetti di cooperazione. Nonostante le ripetute sollecitazioni in tal senso da parte di questa Corte e il finanziamento erogato dalla stessa Direzione generale per uno studio che ha prodotto un "manuale del monitoraggio", non risulta che l'attività della cooperazione allo sviluppo sia mai stata oggetto di un monitoraggio attento dei progetti e dei programmi finanziati, con la valutazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi indicati.

In particolare, in sede di relazione al Parlamento sull'esercizio 2004, si era data notizia della relazione finale dell'OCSE-DAC[68], che nel corso del 2004 aveva esaminato l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo[69]. A fronte del riconoscimento della validità di alcune iniziative assunte dall'Italia, quale la cancellazione del debito ai Paesi maggiormente indebitati, erano stati evidenziati due elementi di criticità, afferenti la capacità operativa della struttura e la ridotta credibilità degli impegni finanziari, in considerazione della loro progressiva riduzione. Nell'esercizio in esame non sono state assunte iniziative concrete volte a migliorare la capacità operativa della struttura; è stato solo conferito un incarico di studio, sul quale si è riferito nel paragrafo 2.4, volto ad accertare l'affidabilità delle scritture contabili. Si sottolinea che il conferimento di studi e consulenze può essere ritenuto conforme a legge ove gli stessi sopperiscano alla mancanza di professionalità interne all'Amministrazione stessa e gli elaborati finali si dimostrino funzionali ad un miglioramento della capacità operativa dell'azione amministrativa. Pertanto, l'Amministrazione è tenuta a valutare con cautela il ricorso alle professionalità esterne, che possono determinare sprechi di risorse pubbliche ove non oggettivamente necessarie e se rimangono prive di successive utilizzazioni.

Sempre nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2004 si era data notizia dell'approvazione del regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni non governative[70] che, in particolare, individua la documentazione che deve accompagnare i rapporti trasmessi dalle organizzazioni e riconosce all'Amministrazione la facoltà di effettuare in corso d'opera ed entro cinque anni dalla data di presentazione del

---

interventi, progetti o programmi approvati, corredati dei relativi documenti analitici dei costi e delle voci di spesa; che a tali fondi, se accreditati nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario di competenza, si applicano le disposizioni dell'art. 61 *bis*, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923; che le erogazioni successive a quella iniziale sono condizionate al rilascio di una attestazione sullo stato di avanzamento degli interventi; che la rendicontazione sia corredata da una relazione del capo missione sulla effettiva realizzazione dei progetti. Inoltre, è attribuita al capo missione, per la realizzazione degli interventi di emergenza, la facoltà di stipulare convenzioni con le ONG operanti localmente. Lo stesso capo missione deve attestare la congruità dei tassi di interesse applicabili alle ONG per la realizzazione di programmi di microcredito.

[67] Il comma 15 *quinques* stabiliva che con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, fossero emanate disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e di controllo dei finanziamenti erogati ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sino al 31 dicembre 1999.

[68] *DAC, Development Assistance Committee.*

[69] Trattasi di un esame quadriennale, denominato *Peer Review,* al quale sono sottoposti tutti i Paesi membri dell'organizzazione internazionale.

[70] D.m. del 15 settembre 2004, n. 337, pubblicato sulla G.U. del 24 febbraio 2005.

rapporto finale qualsiasi controllo presso la sede delle organizzazioni e nei Paesi nei quali si sono realizzate le opere. Era stato in particolare sottolineato, che la norma che pone a carico dell'Amministrazione la dichiarazione di raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto, deve essere intesa non come formale attestazione della realizzazione di quanto previsto nel progetto bensì come valutazione anche della efficacia del progetto medesimo.

Ad oggi, non si è in possesso di elementi utili per valutare la ricaduta della nuova disciplina sui tempi di rendicontazione e di esame dei finanziamenti erogati. L'Amministrazione ha solo genericamente precisato di aver dato esecuzione al d.m. n. 337 del 2004, che ha introdotto procedure semplificate di rendicontazione per i programmi eseguiti dalle ONG, senza ulteriori precisazioni.

3.3.7. Spese per consulenze e contratti di collaborazione.

Come è noto, allo scopo di contenere la spesa delle amministrazioni pubbliche, aumentata anche per il ricorso frequente e talvolta ingiustificato, agli incarichi esterni, con il duplice effetto di una spesa aggiuntiva e della mancata utilizzazione delle ordinarie strutture amministrative, l'art. 1, commi 11 e 42, della Legge Finanziaria per il 2005[71], ha stabilito un limite alla spesa per i conferimenti di incarichi di studio, di ricerca e di consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione. La Direzione generale ha comunicato di aver sostenuto per consulenze esterne nell'anno in esame, sul capitolo 2169[72] (recante uno stanziamento di complessivi 11,9 milioni) una spesa di circa 301,9 mila euro, a fronte di un limite calcolato ai sensi del richiamato comma 11, di circa 355 mila euro.

In effetti, si osserva che su tale capitolo sono stati impegnati complessivamente circa 11,4 milioni, di cui circa 7,6 milioni con provvedimenti aventi ad oggetto, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione stessa, "processi di esternalizzazione e forme specifiche di *outsourcing*", che sembrano piuttosto configurare in larga misura ipotesi di consulenze e studi, soggetti, in tal caso, al limite di spesa di cui sopra. La Corte in diverse sedi ha richiamato l'attenzione delle Amministrazioni Pubbliche ad una maggiore cautela nel ricorso alle consulenze esterne ed alla committenza di studi, che devono avvenire solo in presenza di oggettive necessità delle Amministrazioni stesse e sulla base di precisi criteri[73]. In particolare, la spesa trova una sua giustificazione solo allorquando tali conferimenti determinano una ricaduta positiva sull'azione amministrativa, contribuendo a migliorare la *performance* della stessa.

Suscita pertanto perplessità il ricorso frequente della Direzione generale alle consulenze, talvolta definite processi di esternalizzazione e forme specifiche di *outsourcing,* che troppo spesso sembrano trovare giustificazione nella necessità di supplire alle lamentate carenze di organico degli esperti (su 120 esperti UTC prestano servizio 60 unità e su 30, provenienti dagli organismi internazionali, 20 - sul punto si rinvia al paragrafo 4)[74].

Una corretta gestione delle risorse umane richiede interventi organici volti ad assicurare la presenza in servizio delle unità di personale, previste dalle leggi di settore, necessarie per un corretto svolgimento dei compiti affidati all'Amministrazione. Il ricorso a forme di

---

[71] Legge 30 dicembre 2004, n. 311. Dal 31 dicembre 2004 hanno cessato di essere in vigore le disposizioni dei commi 9 e 11 dell'art. 1, della legge 30 luglio 2004, n. 191, di conversione del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, che avevano già imposto limiti di spesa per il conferimento di incarichi esterni.

[72] "Spese per studi, ricerche e consulenze..."

[73] In particolare, nella deliberazione n. 6/contr/05 delle Sezioni riunite in sede di controllo, la Corte ha riaffermato i criteri già elaborati dalla sua giurisprudenza in sede di controllo e in sede giurisdizionale per valutare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne: rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione, indicazione specifica dei contenuti dei criteri per lo svolgimento dell'incarico, indicazione della durata dell'incarico, proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione.

[74] Organico previsto dall'art. 16 della legge n. 49 del 1987.

esternalizzazione, talvolta improprie, non può essere considerato come un ordinario strumento per sopperire a tali criticità.

La Corte si riserva, in occasione della relazione al Parlamento sull'esercizio 2006, di approfondire ulteriormente le tematiche relative ai processi di esternalizzazione dell'Amministrazione degli affari esteri.

3.4. Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
203.746	202.467	107.505	100.691	96.881	93.515	95.442	100.987	819	789

Lo stanziamento totale per l'esercizio in esame è risultato inferiore a quello del 2004. Di conseguenza non ha trovato applicazione la regola del 2 per cento di cui si è detto nei precedenti paragrafi. L'Amministrazione ha fatto fronte alla minore assegnazione di risorse attraverso provvedimenti di variazione di bilancio, che hanno consentito nel corso dell'esercizio una diversa allocazione delle risorse che teneva conto delle esigenze manifestatesi durante la gestione. In particolare, è stata incrementata la cassa per i capitoli sui quali, nel corso del 2004, erano stati assunti impegni per il pagamento di indennità dovute per legge o per attività già poste in essere[75], e sono stati incrementati gli stanziamenti iniziali per alcuni capitoli finalizzati al pagamento di indennità di sistemazione e di spese di viaggio e trasferimento a favore del personale scolastico destinato all'estero[76].

3.4.1. Promozione della cultura italiana all'estero.

La quota maggiore di risorse destinate alla promozione della cultura italiana all'estero è allocata sul capitolo 2493. In particolare, i relativi stanziamenti sono utilizzati per il finanziamento delle attività culturali realizzate dalle sedi diplomatico-consolari, degli eventi di particolare rilevanza il cui onere non può essere sostenuto dal locale istituto italiano di cultura, nonché delle spese in Italia funzionali alla promozione della cultura italiana all'estero[77]. E' compito degli istituti di cultura la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 93 istituti, di cui 89 operativi in sessanta Paesi (75 istituti[78] e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali).

Le dotazioni finanziarie sono attribuite agli istituti a seguito della ripartizione dello stanziamento allocato sul capitolo 2761, che nell'esercizio in esame è stato pari a circa 19,6 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio di 2 milioni, assegnati a seguito di una manovra compensativa a valere su altri capitoli della Direzione generale. Le risorse sono destinate alle spese di funzionamento delle sedi ed alle spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi. L'assegnazione media per ciascun istituto è stata di circa 221 mila euro.

---

[75] Capitoli 2504, 2493, 2491, 2620.

[76] Capitoli 2504, 2508, 2509.

[77] Trattasi di spese assicurative e di trasporto in convenzione, di contratti con Cinecittà Holding ecc..

[78] 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). Nel 2003 è stata attivata a San Pietroburgo la Sezione dell'Istituto di cultura di Mosca.
La dislocazione geografica degli istituti è la seguente: 49 in Europa, 19 nelle Americhe, 9 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 9 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Sub-Sahariana.
La sede di Baghdad non è stata attivata.

Da un esame dei dati dei bilanci degli istituti, inviati per l'anno 2004 (quelli relativi al 2005 non sono ancora conosciuti) alle risorse tratte dal bilancio del Ministero, pari a circa 17,7 milioni, con una spesa media di circa 198,7 mila euro, devono essere aggiunti circa 12,2 mila euro per entrate locali, per contributi erogati da altre amministrazioni pubbliche, enti, istituzioni pubbliche e private, pagamento per servizi, quali i corsi di lingua italiana. Le risorse utilizzabili sono ammontate a circa 29,9 milioni, a fronte di spese pari a circa 29,7 milioni. La spesa di funzionamento incide per il 54 per cento, di cui il 21,1 per cento per il personale, con un costante incremento rispetto ai precedenti esercizi, mentre l'attività promozionale è pari al 45,3 per cento e le spese per acquisto di attrezzature allo 0,3 per cento.

E' da notare che circa 1 milione è stato destinato ad interventi per la messa in sicurezza antiterrorismo di istituti ubicati in zone considerate particolarmente sensibili: Barcellona, Beirut, Madrid, New York, Il Cairo, Istanbul e le sezioni di Ankara, Londra, Pretoria, Tel Aviv e Haifa. Ulteriori fondi, pari a circa 700 mila euro, sono stati assegnati per interventi urgenti di manutenzione straordinaria sugli edifici demaniali[79].

Come per gli anni 2002/2003 il capitolo relativo all'acquisto di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura all'estero non è stato finanziato.

Sul capitolo 7951 sono tratte le risorse destinate ai finanziamenti per l'acquisto di attrezzature varie, in particolare informatiche. Lo stanziamento definitivo per il 2005 è stato ridotto, passando da 790 milioni nel 2004 a circa 761 mila euro.

3.4.2. Istruzione all'estero.

Come è noto, il sistema scolastico italiano all'estero si articola in tre tipologie di iniziative:

- iniziative dello Stato, che comprendono le scuole statali ed i corsi di lingua e cultura italiana di cui al d.lgs. n. 297 del 1994, inseriti o integrati nelle istituzioni scolastiche locali, gestiti dalla Direzione generale per gli italiani all'estero con risorse proprie;
- iniziative delle collettività italiane, anche di quelle di più recente formazione, composte da espatriati temporanei, che comprendono le scuole paritarie e le scuole legalmente riconosciute o con presa d'atto;
- iniziative nel quadro di rapporti internazionali, che comprendono le scuole o sezioni bilingui istituite attraverso specifiche intese bilaterali, le sezioni italiane in scuole straniere a carattere internazionale, le sezioni italiane nel sistema delle scuole europee, costituite sulla base di una apposita convenzione intergovernativa in ambito UE. In questo caso i docenti impiegati non fanno parte del contingente ministeriale e le spese di funzionamento del sistema sono a carico per il 60 per cento della Commissione UE, per il 30 per cento degli Stati membri che provvedono al pagamento degli stipendi metropolitani e il restante 10 per cento è dato dalle rette degli alunni.

Il nucleo di scuole statali comprende otto istituti che raggruppano al loro interno ventuno scuole di ogni ordine e grado, nelle quali opera il maggior numero di personale di ruolo (230 docenti, 7 unità di personale tecnico e amministrativo ed 11 dirigenti scolastici), oltre al personale assunto in loco (131 unità), per un costo di circa 162 mila euro, che gravano sul capitolo 2502. Le spese di gestione di queste scuole gravano sui capitoli 2551, 2552 e 7951 e, che finanziano, rispettivamente, i fitti ed il funzionamento, le attrezzature e gli arredi, la manutenzione.

Il costo complessivo delle scuole è stato pari a circa 19,7 milioni con un lieve decremento rispetto al 2004 (20,3 milioni)[80].

---

[79] Sedi di Amburgo, Barcellona, Budapest, Copenaghen, Los Angeles, Parigi, Stoccarda, Stoccolma e Tokyo.

[80] Costi totali e pro capite sostenuti per le scuole statali

(migliaia di euro)

Sede scuola italiana	Costo totale			Costo pro capite		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005

Queste scuole sono affiancate dalle scuole paritarie (ex legalmente riconosciute), 32 istituti che raggruppano al loro interno 93 scuole, che operano principalmente con fondi propri, ai quali si aggiungono i fondi concessi a contributo sul capitolo 2619 e, per lo sviluppo di particolari progetti ed iniziative, quali il miglioramento dell'offerta formativa, tratti sul cap. 2568.

Il personale di ruolo inviato dall'Italia non opera esclusivamente nelle scuole statali; alcune unità sono inviate anche presso le scuole paritarie (88 docenti).

A queste due tipologie di scuole[81] si aggiungono le scuole definite bilingui, ovvero scuole straniere con *curricula* in parte in italiano, o loro sezioni. Anche per loro è previsto l'invio di docenti di ruolo (108).

Si va consolidando il trend in aumento del numero complessivo degli studenti, confermando un sempre maggiore interesse verso lo studio della lingua italiana[82].

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

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di comp.		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
71.658	45.450	7.016	6.918	6.638	5.860	64.617	38.508	24	25

Le risorse gestite dalla Direzione generale riguardano esclusivamente gli oneri per viaggi di missione all'estero (cap. 3620) e per le attività relative all'internazionalizzazione delle

Asmara	4.495	4.633	4.612	4.209	4.151	2.815
Addis Abeba	4.188	3.333	3.550	6.888	5.564	4.896
Parigi	1.338	1.778	1.434	5.441	6.973	4.982
Atene	1.619	1.673	1.516	6.583	7.372	6.043
Barcellona	2.102	2.192	2.091	5.460	5.233	4.005
Madrid	4.084	3.920	3.999	5.490	5.220	3.971

[81] Scuole italiane all'estero, per tipo e area geografica. Anno scolastico 2004/2005

Aree geografiche	Statale	Paritaria	Legalmente riconosciuta	Con presa d'atto	Totale
Europa	15	9	15	13	52
Americhe	0	62	1	9	72
Mediterraneo e Medio Oriente	0	21	4	1	26
Africa sub-sahariana	6	8	1	2	17
Asia e Oceania	0	0	0	2	2
Totale	21	100	21	27	169

[82]

Aree geografiche	Alunni								
	Anno scolastico 2002/2003			Anno scolastico 2003/2004			Anno scolastico 2004/2005		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.645	14.475	19.120	2.960	16.388	19.348	4.909	15.108	20.017
Americhe	1.424	6.307	7.731	1.143	8.224	9.367	1.130	8.499	9.629
Mediterraneo e Medio-Oriente	312	1.344	1.656	290	1.487	1.777	313	1.623	1936
Africa sub-sahariana	502	1.813	2.315	465	1.802	2.267	434	1.948	2.382
Asia e Oceania	0	0	0	82	0	82	10	87	97
Totale	6.883	23.939	30.822	4.940	2.790	32.841	6.796	27.265	34.061

imprese (cap. 3643[83]). Altri oneri, anche se riferibili alla Direzione generale in esame, sono gestiti in maniera centralizzata da Centri di Responsabilità diversi.

In particolare il capitolo 3620 ha subito una decurtazione di circa 32,6 mila euro, passando dai circa 78,3 mila euro del 2004 ai 45,6 dell'esercizio in esame. L'Amministrazione ha sottolineato che tale riduzione ha comportato che le attività istituzionali della Direzione generale hanno potuto essere espletate solo parzialmente grazie a risorse aggiuntive messe a disposizione sul capitolo 1577, gestito unitariamente dalla Direzione generale degli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio.

Inoltre, gli ulteriori interventi di contenimento della spesa, di cui al d.l. n. 203 del 2005[84], hanno ridotto lo stanziamento del cap. 3643, di nuova istituzione, destinato ai sensi del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 56 del 2005, alla costituzione ed al funzionamento degli sportelli unici all'estero, da 1.300 mila euro a circa 883 mila euro.

La categoria degli "interventi" non è stata toccata dalle misure di contenimento della spesa. Circa 8,3 milioni (capitolo 3755) sono stati trasferiti al Commissario generale del Governo che ha gestito la partecipazione italiana all'Esposizione Universale di Aichi, svoltasi nel 2005, mentre per contributi obbligatori a favore di organismi internazionali ai quali l'Italia aderisce, sono stati spesi complessivamente circa 29,4 milioni[85].

Ha osservato la Corte, già nelle precedenti relazioni, che la limitata disponibilità di risorse da finalizzare direttamente alle politiche di che trattasi risulta dall'analisi delle singole poste di bilancio. Infatti le risorse stanziate annualmente per la voce "interventi" per circa il 93 per cento riguardano contributi obbligatori ad organismi internazionali e spese dovute a fronte di accordi e intese internazionali. Si ha dunque un *budget* rigido, non comprimibile né tanto meno utilmente modulabile per esigenze e spese di diversa natura.

In particolare la Corte ha osservato che "si sarebbe dovuto effettuare una diversa modulazione delle risorse (*budget*) da assegnare alla Direzione generale, alla luce del maggior rilievo dato negli ultimi anni al coordinamento per le politiche di promozione dell'economia nazionale, ai sensi dell'articolo 13 del d.m. n. 29/3466 del 1999 e nell'ambito delle direttive politiche che la Direzione è impegnata a seguire", e che "pur nella riconosciuta necessità di manovre finanziarie di contenimento della spesa, destano perplessità disposizioni normative, non sufficientemente supportate da una valutazione dell'impatto concreto su singole competenze istituzionali. Ci si riferisce alle riconfermate riduzioni di spesa per missioni, anche all'estero (da ultimo articolo 1, comma 10 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con legge 30 luglio 2004, n. 191). E' di tutta evidenza che il Ministero degli affari esteri e, nel caso in esame la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, possono svolgere le proprie attribuzioni in ambito internazionale, solo se dotate di risorse sufficienti per consentire la presenza di propri rappresentanti in tutte le sedi necessarie. Una norma, come quella richiamata, che dispone che "le amministrazioni pubbliche", genericamente nominate, devono contenere le spese per missioni all'estero, per rappresentanza e per relazioni pubbliche in un ammontare non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni 2001-2003 ridotta del 15 per cento, potrebbe non rispondere alla specifica esigenza e non considera la

---

[83] Trattasi delle attività attribuite dalla legge 31 marzo 2005, n. 56, che prevede "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese nonché delega al Governo per il riordino degli Enti operanti nel medesimo settore".

[84] D.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005, n. 248.

[85] Contributo all'Agenzia internazionale per l'Energia (A.I.E.), 944 mila euro (cap. 3749); contributi obbligatori ad organismi internazionali (trattasi di spese obbligatorie), circa 25,3 milioni (cap. 3750), quote dovute all'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.) e quote di partecipazione all'Assistenza aerea del Nord Atlantico (C.E.A.C.) circa 2 milioni (cap. 3751); spese derivanti dalla partecipazione italiana al Segretariato della Intesa di Wassenaar per il controllo delle esportazioni di armi convenzionali.., circa 65,5 mila euro (cap. 3754); spese derivanti dalla ratifica ed esecuzione del trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione, circa 1 milione (cap. 3756).

tipicità delle missioni assegnate al MAE, le modalità operative comunemente da seguire, i programmi di intervento in corso di esecuzione".

3.5.1. Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese.

In relazione alle competenze assegnate dall'articolo 13 del d.m. 23 aprile 2001, come modificato dai successivi decreti del 18 febbraio e 10 luglio 2003, la Direzione generale svolge una complessa attività connessa alla presenza italiana negli organismi internazionali multilaterali, economici e finanziari, alla conclusione di accordi e protocolli d'intesa nelle varie sedi nazionali e internazionali, partecipando altresì al processo di riforma dell'architettura istituzionale.

Persegue altresì, nell'ambito delle sue diverse competenze, l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione del sistema economico italiano, in stretto collegamento con i Ministeri che direttamente gestiscono gli interventi a favore delle imprese nei settori della commercializzazione e della produzione, con gli organismi istituzionali, con gli enti pubblici e privati competenti a seconda dei prodotti e delle aree geografiche interessate.

Rientra tra i compiti della Direzione generale anche il sostegno all'internazionalizzazione dell'industria della difesa, il rilascio delle autorizzazioni all'importazione ed all'esportazione di materiali di armamento, l'attività di ristrutturazione debitoria dei Paesi più poveri.

La Corte in esito ad un'indagine sulla gestione dei compiti di promozione dell'attività economica[86], ha espresso un giudizio positivo sul processo di razionalizzazione organizzativa promosso negli anni 2002/2004 e sulle modalità seguite nello svolgimento dell'attività amministrativa dalla Direzione generale, che ha operato con le risorse esistenti in un contesto organizzativo tutt'altro che agevole, che vede coinvolta la Direzione in concorso con altre Direzioni generali del Ministero e con altre amministrazioni[87]. Infatti, per l'esercizio delle competenze, sono richiesti continui raccordi tra le diverse strutture interessate del Ministero ed altri soggetti pubblici, quali il CIPE[88], il Ministero delle attività produttive, i due dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli italiani nel mondo[89] ed il Dipartimento per le politiche comunitarie, che si interessa dei riflessi comunitari delle azioni di internazionalizzazione per le imprese italiane. Inoltre, ai fini di una corretta attività di coordinamento, rileva una serie di rapporti anche con numerosi operatori esterni (enti, società, associazioni di categoria).

Al fine di evitare che la molteplicità dei soggetti coinvolti, pubblici e privati, determini disorganici interventi è necessario sostenere una forte azione di coordinamento sia nella fase

---

[86] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 14/2005/G.

[87] Il d.P.R. n. 267 del 1999, modificato ed integrato dal d.P.R. n. 157 del 2002 ed i decreti ministeriali di attuazione (in particolare, del 18 febbraio 2003 n. 375 e del 10 luglio 2003 n. 32/2041) hanno disciplinato le articolazioni interne degli Uffici di livello dirigenziale generale del Ministero; oltre alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale partecipano al miglioramento di programmi di sviluppo e in ausilio all'internazionalizzazione del sistema economico italiano le Direzioni generali c.d. "geografiche".
Inoltre, nell'ambito della Segreteria generale l' "Unità per le attività di rilievo internazionale" cura, tra l'altro, i rapporti con le Regioni e gli altri Enti territoriali italiani per quanto attiene alle attività di relazione con l'estero, con riguardo alle iniziative locali di supporto alle imprese (art. 3 d.P.R. n. 157 del 2002). Il Consiglio per gli affari internazionali, al quale partecipa anche il Direttore generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, oltre ad occuparsi del coordinamento generale dei programmi di attività del Ministero, esamina le attività aventi incidenza e riflessi internazionali da condurre unitamente ad altre amministrazioni statali ed enti (art. 5 del citato d.P.R. n. 157).

[88] Il CIPE, V Commissione permanente, si configura come una cabina di regia per il coordinamento strategico della politica imprenditoriale e commerciale verso l'estero. Ai lavori preparatori partecipa anche la Direzione generale che, tra l'altro, predispone le "schede-Paese" per offrire al CIPE elementi valutativi concreti ed attuali.

[89] Al Dipartimento degli italiani all'estero l'art. 3 lett. d) del d.P.R. 3 dicembre 2002 attribuisce oltre al compito di fornire il supporto necessario per lo svolgimento di politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, anche la valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, seppure ai fini di sviluppare il loro legame con l'Italia.

decisionale della programmazione, sia nelle successive fasi di attuazione delle misure previste. Ha osservato la Corte nella richiamata deliberazione che, ancor più dopo l'entrata in vigore della recente riforma della materia, disposta dalla legge n. 56 del 2005[90], gli effetti positivi della nuova normativa "dipendono dall'impegno degli operatori a coordinarsi" e che "snellimenti procedurali, nei rapporti con i Ministeri competenti a gestire gli interventi settoriali, potrebbero poi essere richiesti" per "dare, finalmente, stabilità all'assetto organizzativo e procedurale".

La legge n. 56 attribuisce nuove responsabilità al Ministero degli affari esteri insieme al Ministero delle attività produttive per la promozione del sistema economico italiano all'estero; individua le funzioni e gli obiettivi degli sportelli unici all'estero che dovranno agire in stretto rapporto operativo con le rappresentanze diplomatico-consolari; detta la disciplina per l'individuazione dei responsabili di sportello; prevede, oltre a risorse per il Ministero delle attività produttive, anche stanziamenti per il MAE per agevolarne le attività centrali e periferiche connesse alla costituzione ad al funzionamento degli sportelli, compresa la formazione del personale addetto. Rilevano, poi, per la promozione dello sviluppo, le disposizioni che consentono alla SIMEST S.p.A. (finanziaria di sviluppo e promozione delle attività delle imprese italiane all'estero) di trasferire fondi per la partecipazione a *joint-ventures* insieme ad organizzazioni finanziarie internazionali e la delega al Governo per il riordino degli enti che partecipano alla internazionalizzazione.

Peraltro, le finalità della nuova legge trovavano riscontro nelle iniziative già avviate negli anni 2003 e 2004 dalla Direzione generale. La definizione del regolamento attuativo, richiamato dalla legge, doveva consentire di meglio portare a compimento le attività intraprese, in un quadro ben definito di coordinamento e cooperazione tra organismi interessati: specificatamente con il Ministero delle attività produttive, con l'Istituto per il commercio estero (ICE) e con l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT). Per la mancata approvazione del regolamento previsto dal comma 5 dell'art. 1, la legge non ha avuto piena attuazione[91]. Ne è conseguito che gli "sportelli unici all'estero" hanno continuato a funzionare sulla base della convenzione operativa sottoscritta il 24 marzo 2004 tra i Ministeri degli affari esteri e delle attività produttive e l'ICE[92]. Gli stanziamenti previsti dai commi 10 ed 11 dell'art. 1 della legge n. 56 per la costituzione degli "sportelli unici all'estero" (rispettivamente, 6 milioni per gli anni 2004 e 2005 per la costituzione e le attività degli "sportelli unici all'estero", delle strutture da assegnare al Ministero delle attività produttive, e 13,7 milioni annui a decorrere dal 2005 per le spese relative all'inserimento di esperti[93], che dovevano essere trasferiti al Ministero degli affari esteri), sono andati in economia.

Come osservato, la Direzione generale, all'interno di questo complesso piano operativo, nel quale interagiscono soggetti pubblici e privati, oltre ad assicurare la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano nel campo economico e finanziario[94], svolge un ruolo di

---

[90] Legge 31 marzo 2005, n. 56, "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore".

[91] Stabilisce il comma 5 che, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, con regolamento approvato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, dal Ministro delle attività produttive e dal Ministro degli affari esteri d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sentiti i soggetti partecipanti e le associazioni di categoria, siano definite le modalità operative di costituzione e organizzazione degli sportelli unici all'estero. Sul testo del regolamento è stata raggiunta l'intesa con le amministrazioni dello Stato competenti e sono stati sentiti i soggetti partecipanti e le associazioni di categoria, ma sullo stesso la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano si è espressa in senso negativo.

[92] Tale convenzione era stata preceduta da una lettera di intenti dei Ministri degli affari esteri e delle attività produttive del 13 febbraio 2003 nella quale era stato previsto un Tavolo tecnico MAE-MAP-ICE.

[93] I responsabili degli "sportelli unici all'estero" sono inseriti nell'organico della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare, quali esperti ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967 e successive modificazioni, con un incremento delle quote previste dal citato decreto.

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

collegamento tra la rete degli uffici economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e la rete dei soggetti, pubblici e privati, che operano in Italia per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico, anche attraverso la realizzazione di iniziative promozionali congiunte[95].

Nel 2005, nell'ambito dell'attività del Tavolo operativo istituito con lettera di intenti dei Ministri degli affari esteri e delle attività produttive del 13 febbraio 2003[96] ed in attuazione dell'art. 1, comma 2 della richiamata convenzione operativa, sono state attivate 42 strutture integrate (sportelli-pilota) MAE/ICE all'estero.

E' proseguito il potenziamento del sistema operativo ExTender, avviato dal 2003, in collaborazione con il sistema camerale (Unioncamere e Assocamerestero). Trattasi di un sistema informativo gratuito, al quale hanno aderito tutte le Camere di commercio italiane all'estero, presenti in Europa dell'Est, Mediterraneo, Asia ed America Latina, che fornisce informazioni sulle opportunità d'affari esistenti nei mercati terzi, segnalate dalla rete delle istituzioni italiane all'estero. A fine 2005, è stata sottoscritta un'ulteriore convenzione che prevede un maggior coinvolgimento degli uffici ICE nell'attività di acquisizione e trasmissione delle informazioni su gare di appalto ed anticipazioni delle commesse più rilevanti e di Confindustria, attraverso la rete delle associazioni di categoria.

Al miglioramento del sistema informativo ha contribuito anche l'avvenuta interconnessione con il sistema informativo SINCE (degli uffici ICE), implementando il numero di utenti che vi possono accedere, facendo partecipare al progetto tutte le Camere di commercio italiane presenti nei Paesi dell'Europa dell'Est, del Mediterraneo, dell'Asia e dell'America Latina.

In attesa dell'approvazione del regolamento della legge n. 56, che istituzionalizza la partecipazione dell'ENIT agli "sportelli unici all'estero", la promozione dei flussi turistici verso l'Italia si sviluppa ancora sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto il 7 luglio 2004 dai Ministeri degli affari esteri, delle attività produttive e dall'ENIT[97], che prevede periodici momenti di raccordo.

---

[95] I programmi annuali sono elaborati dagli uffici ICE all'estero d'intesa con gli uffici commerciali della rete diplomatico-consolare e sono approvati dai capi missione. Inoltre, altri momenti di collaborazione sinergica si sviluppano attraverso incontri annuali tra i responsabili dei vertici dell'ICE e degli uffici ICE delle diverse macro-regioni all'estero (Asia, Medio-Oriente, Unione Europea, Europa Orientale, America Latina, NAFTA - North American Free Trade Agreement), i rappresentanti degli uffici commerciali della rete diplomatico-consolare ed i funzionari della Direzione generale.

[96] 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. Successivamente, è stato approvato un protocollo di intesa Ministero affari esteri/Ministero delle attività produttive/Ente nazionale italiano per il turismo in materia di attrazione di flussi turistici. Semestralmente vengono elaborati rapporti-Paese congiunti ambasciate-uffici ICE, attraverso i quali sono individuate le opportunità per il sistema delle imprese italiane, le possibili aree di intervento e le eventuali criticità che si frappongono agli interventi delle imprese stesse nei mercati esteri, con le indicazioni di proposte per il loro superamento. In questi rapporti sono fornite anche informazioni di carattere più generale e strategico destinate ai soggetti competenti in materia di indirizzi di politica economica estera, economico-produttiva e di internazionalizzazione.

[97] Il Protocollo di intesa prevede che l'ENIT e le Ambasciate collaborino a predisporre "Proposte Paese" congiunte per la programmazione dei flussi turistici verso l'Italia, promuovendo eventi ai quali partecipano anche le Regioni. Le proposte riguardano un numero di Paesi più ampio di quelli dove operano delegazioni dell'ENIT; inoltre, un gruppo di referenti delle amministrazioni interessate valutano con cadenza mensile le criticità del settore turistico ed individuano gli strumenti comuni per affrontarli.

Il sostegno ai diversi settori produttivi interessa anche la promozione e l'attrazione di Investimenti diretti esteri (IDE). In tale ambito è di rilievo la collaborazione, attraverso la partecipazione all'*Advisory Board,* con Sviluppo Italia S.p.A.[98], che ha consentito l'elaborazione di un documento che individua le linee direttrici per il coordinamento delle attività dei soggetti che operano nello specifico campo.

Sempre nel settore della internazionalizzazione una particolare attenzione merita il sostegno all'industria della difesa, attraverso un'azione di raccordo tra i Ministeri della difesa e delle attività produttive e le diverse articolazioni dell'Amministrazione degli affari esteri, per la definizione degli accordi e delle intese internazionali in ambito bilaterale e multilaterale[99].

3.5.2. La politica assicurativa.

Sempre a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, la Direzione generale rappresenta l'amministrazione nel Consiglio di amministrazione della SACE (Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero) ed ha collaborato alla elaborazione delle linee strategiche e operative per l'utilizzo del credito all'esportazione, quale strumento di sostegno all'internazionalizzazione. Inoltre, segue l'attività della SIMEST S.p.A.[100] di concessione di agevolazioni per il finanziamento di quote sottoscritte dal partner italiano in società o imprese all'estero e per la gestione dei fondi di *venture capital*, nonché attraverso la concessione di agevolazioni sui crediti all'esportazione e per il finanziamento di studi di fattibilità, programmi di assistenza tecnica, interventi di penetrazione commerciale e spese di partecipazione a gare internazionali[101].

3.5.3. Il debito internazionale.

Come è noto, il Club di Parigi[102] costituisce un foro informale al quale partecipano i Paesi maggiori creditori al fine di coordinare le politiche di ristrutturazione del debito estero, con

---

[98] Inoltre, ai sensi dell'art. 6, comma 8, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, il CIPE, al fine di promuovere e coordinare gli interventi per rafforzare la produttività si è costituito in Comitato per lo sviluppo, il quale, per l'attrazione degli investimenti, definisce la strategia e fissa gli obiettivi generali che dovranno essere attuati da Sviluppo Italia S.p.A., il cui ruolo di Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti è stato confermato dalla legge stessa.

[99] In particolare, in ambito bilaterale sono in corso di finalizzazione le intese con gli Stati Uniti d'America in materia di sicurezza degli approvvigionamenti (c.d. *"Security of Supply"*), di cooperazione nel campo della difesa antimissilistica e nel settore della ricerca, in quello dello scambio di personale tecnico (ingegneri e scienziati); sempre con gli Stati Uniti, si è concluso lo scambio di note sul *"Blanket Assurance Agreement"*, in base al quale gli USA concedono all'Italia facilitazioni per la vendita a terzi di materiale militare americano; è stato sottoscritto l'accordo, italo-francese, per il programma satellitare di telerilevamento "Cosmo-Skymed/Pléiades"; sono in corso contatti con la Francia per la effettiva realizzazione del programma congiunto delle Fregate *"Fremm"*. In ambito multilaterale, la Direzione generale ha supportato, nelle varie sedi internazionali, diversi programmi, quali la commercializzazione di veicoli C27J "Spartan" e "Eurofighter"; il consorzio missilistico "MBDA", tra Finmeccanica, la società britannica Bae System ed il gruppo franco-tedesco EADS.

[100] Per quanto attiene ad alcuni specifici fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. si rinvia al capitolo sui fondi di rotazione di questa relazione.

[101] Presso il Ministero delle attività produttive opera un Comitato di indirizzo e rendicontazione, al quale partecipa anche l'Amministrazione degli affari esteri, per l'approvazione delle domande di utilizzo, presentate alla SIMEST S.p.A. ed alla FINEST (Fondo Balcani), per l'utilizzo dei fondi di *venture capital* messi a disposizione per sostenere gli investimenti italiani nel Paesi del Mediterraneo, nel Medio Oriente, in Africa, nei Balcani, nella Federazione Russa e nella Repubblica Popolare Cinese. In particolare, con delibera della V Commissione CIPE è stata approvata l'eleggibilità degli investimenti delle imprese italiane nei Paesi del sud-est asiatico colpiti dal maremoto del 26 dicembre 2004 ai finanziamenti dei fondi di *venture capital.*

[102] 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 S.p.A.. Il Club di Parigi prevede in linea generale che, su richiesta del Paese debitore, su base volontaria e bilaterale, possono essere concluse operazioni di

l'obiettivo di raccordare le esigenze dei Paesi debitori con una gestione ordinata, trasparente ed equa delle crisi debitorie. Il Ministero degli affari esteri ha la responsabilità della sottoscrizione delle intese multilaterali di ristrutturazione[103] e dei successivi accordi bilaterali applicativi[104]. In questo settore, di rilievo è stato il concorso della Direzione generale all'attuazione della "Iniziativa HIPC rafforzata"[105]. Nel luglio 2005, al Vertice G8 di Gleaneagles, è stato assunto l'impegno di cancellare il 100 per cento del debito dei Paesi HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) verso il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca mondiale e la Banca Africana di Sviluppo. Nel successivo incontro del mese di settembre 2005, tutti i membri del Fondo Monetario e della Banca Mondiale hanno fatta propria l'iniziativa G8.

In tale ambito, nell'esercizio in esame la Direzione generale ha negoziato e concluso tre intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, per un ammontare pari a 1,69 miliardi e sono stati negoziati e conclusi tredici accordi bilaterali[106], applicativi di intese multilaterali, per un ammontare di 5,17 miliardi[107].

Inoltre, in applicazione all'art. 5 della legge n. 209 del 2000[108], che consente la cancellazione del debito estero derivante da crediti di aiuto anche in assenza di intese multilaterali al Club di Parigi, in caso di disastri naturali, è stato concluso un accordo di cancellazione con lo Sri Lanka per 7,13 milioni. Complessivamente, la cancellazione del debito estero nel 2005 ha raggiunto i 2,35 miliardi.

3.5.4. Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento.

La legge n. 185 del 1990[109] attribuisce al Ministero funzioni di controllo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, attraverso l'Unità per le

---

conversione sull'ammontare, senza limiti, per i crediti di aiuto oggetto della ristrutturazione ed in misura pari a non più del 20/30 per cento dei crediti commerciali.

[103] Alle quali partecipano il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale, la Commissione Europea, le Banche regionali di sviluppo.

[104] 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. La legge disciplina l'attività di ristrutturazione debitoria dell'Italia a favore dei Paesi non "IDA-only",

[105] Nel quadro delle azioni per rendere sostenibile nel medio-lungo periodo il debito estero dei Paesi più poveri, nel 1996 è stata adottata una prima iniziativa per la cancellazione del debito dei Paesi poveri ed indebitati *"Heavily Indebted Poor Countries* HIPC". Il vertice G7/G8 del 1999 decise di aumentare i Paesi eleggibili all'Iniziativa, di elevare l'ammontare del debito eleggibile a cancellazione e di accelerare i tempi di messa in atto del Programma attuativo dell'Iniziativa. La nuova "Iniziativa" è stata ridenominata "HIPC rafforzata". Per consentire la sua applicazione al maggior numero possibile di Paesi, a seguito del Vertice G8 del 2004, la durata del programma, che avrebbe dovuto terminare alla fine del 2004, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2006.

[106] Croazia, Ecuador, Etiopia, Gabon, Ghana, Guinea Equatoriale, Honduras, Iraq, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Repubblica del Congo, Senegal.

[107] Honduras, Nigeria e Zambia. Nel 2000, sono stati sottoscritte sedici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria del valore complessivo di 34,4 miliardi, con una quota italiana pari a 2,8 miliardi e sedici accordi bilaterali applicativi di intese multilaterali per un valore di 1,5 miliardi. Nel 2001 le intese sottoscritte sono state sedici, per un valore complessivo di 28,4 miliardi, con una quota italiana di 1,6 miliardi e nove sono stati gli accordi bilaterali, per un valore di 109,8 miliardi. Nel 2002 le intese firmate sono state dodici, per un valore di 18,3 miliardi, con una quota italiana di 1,3 miliardi e gli accordi bilaterali sono stati ventiquattro, per un valore di 1,6 miliardi. Nel 2003 le intese multilaterali di ristrutturazione debitoria sono state otto per un valore complessivo di 298,5 milioni, con una quota italiana di 114,4 milioni e sono stati sottoscritti dodici accordi bilaterali per un valore di 1,3 miliardi. Nel 2004 sono state firma dodici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 35,9 miliardi, con una quota italiana di 3,1 miliardi ed otto accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali per un valore di 1,8 miliardi.

[108] Legge 25 luglio 2000, n. 209, recante "Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati".

[109] Legge 9 luglio 1990, n. 185, recante "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento". Il quadro normativo di riferimento, oltre che dalla legge citata, è costituito dal regolamento di attuazione e dalle delibere, a suo tempo adottate, prima dal Comitato interministeriale per gli scambi di materiale

autorizzazioni di materiali di armamento (UAMA)[110], struttura interministeriale incardinata nella Direzione generale. 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 nel 2005 ha concesso 1.065 autorizzazioni all'esportazione (872 nel 2004, 828 nel 2003, 851 nel 2002), di cui 796 definitive per un valore complessivo di circa 1,36 miliardi e 312 autorizzazioni all'importazione (222 nel 2004, 207 nel 2003 e 208 nel 2002), di cui 136 definitive, per un valore di circa 96 milioni.

E' aumentato il numero complessivo di licenze di esportazione definitiva, mentre è rimasto sostanzialmente stabile il valore globale delle operazioni.

Inoltre, rispetto al precedente esercizio, che aveva visto come principale mercato di sbocco delle esportazioni i Paesi della NATO e quelli dell'Unione Europea, nel 2005 si è registrato un riequilibrio tra il valore delle esportazioni autorizzate verso gli Stati membri della Nato e dell'Unione Europea e quello delle esportazioni autorizzate verso altri Paesi.

L'UAMA, congiuntamente al Ministero della difesa, deve valutare la congruità della spesa militare dei paesi che ricevono dall'Italia aiuti allo sviluppo, ai fini dell'eventuale applicazione dell'art. 1, comma 6, punto e) della legge n. 185 del 1990.

La richiamata legge n. 185 del 1990 prevede un raccordo tra l'attività dell'UAMA e l'Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamenti (UCPMA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di individuare soluzioni appropriate su specifiche questioni di carattere interpretativo/operativo che coinvolgono le Amministrazioni interessate alla materia.

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

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
99.769	100.356	20.984	16.192	7.562	6.299	78.785	84.116	-	48

Rispetto al precedente esercizio, i cui stanziamenti avevano subito una notevole decurtazione, il consuntivo del 2005 mostra un lieve incremento delle risorse, che ha interessato esclusivamente la categoria "interventi e investimenti".

Per quanto attiene ai capitoli di spesa relativi ai consumi intermedi, interessati dai limiti di incremento di cui al comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, hanno subito una decurtazione in corso di esercizio i capitoli relativi alle missioni (3016 e 3031)[111], ad eccezione delle indennità e delle spese per missioni e viaggi di servizio del personale direttivo ed insegnante di ruolo che presiede le commissioni d'esame dei corsi per la preparazione dei

---

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. Ai criteri del Codice di Condotta fa riferimento anche il Ministero dell'interno, competente al rilascio delle autorizzazioni all'esportazione di alcune armi e munizioni.

[110] Annualmente, l'Amministrazione, ai sensi della legge 9 luglio 1990, n. 185, presenta una relazione al Parlamento nella quale sono analizzate le tendenze delle esportazioni italiane.

[111] Il capitolo 3031 finanzia anche le missioni all'estero per il controllo delle attività scolastiche a favore dei connazionali da parte di enti ed associazioni, ai quali sono concessi specifici contributi ministeriali.

lavoratori italiani, che gravano sul capitolo 3041. Nel corso dell'esercizio anche questo capitolo era stato oggetto di una decurtazione di 1.908 euro, alla quale l'Amministrazione ha fatto fronte con una variazione compensativa di 1.910 euro.

Un andamento diverso hanno avuto le spese per l'attuazione del censimento e dell'anagrafe degli italiani all'estero (capitolo 3092), che a fine esercizio si sono quasi triplicate (arrivando a circa 9,3 milioni a fronte dei 3,2 milioni iniziali), per effetto di una variazione compensativa dal capitolo 3123, in vista delle elezioni politiche del 2006, pari a circa 6 milioni.

Come è noto, l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero è stato disciplinato dalla legge n. 459 del 2001[112], seguita dal regolamento di attuazione previsto dall'art. 26, approvato con d.P.R. n. 104 del 2003[113].

Alle spese derivanti dall'attuazione della legge n. 459 si provvede con le risorse stanziate nel "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum", iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'unità previsionale "Spese elettorali". In previsione delle elezioni politiche del 2006, il Comitato permanente anagrafico-elettorale, istituito ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 104 del 2003 ha deliberato un'operazione straordinaria di interpello postale (c.d. *mailing*). Questa operazione doveva allineare circa due milioni di posizioni che comparivano solo negli schedari consolari o solo nell'Anagrafe italiani residenti all'estero (AIRE) dei comuni italiani ed ha coinvolto 224 uffici all'estero che svolgono funzioni consolari.

L'art. 7 *sexies* della legge n. 43 del 2005[114], ha previsto un ulteriore stanziamento, pari circa 2,8 milioni per l'assunzione di "digitatori" presso le sedi estere per l'aggiornamento degli schedari consolari, al fine di unificare i dati anagrafici degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari. Tale integrazione del capitolo di bilancio è stata in parte vanificata per effetto del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 ottobre 2005, n. 211 (c.d. decreto taglia spese), che ha disposto un taglio pari a circa 2,6 milioni, che ha comportato il blocco di somme già assegnate ed autorizzate alle sedi consolari, le quali, sulla base di queste assegnazioni, avevano già assunto impegni. Si è determinato un disavanzo di 507.202 euro, compensato dallo slittamento all'anno 2006 del versamento a conti correnti valuta Tesoro delle somme che le sedi avevano prelevato dietro autorizzazione ministeriale.

Sempre in materia di spese per le consultazioni elettorali e referendarie all'estero, sul capitolo 3123[115], in occasione delle consultazioni referendarie del 2005, in cui gli italiani all'estero hanno espresso il voto per corrispondenza, lo stanziamento di 18 milioni, in termini di cassa e di competenza, è affluito solo ad elezioni svolte. Lo stanziamento complessivo per il 2004 era stato pari a circa 5 milioni. Per consentire alle sedi all'estero di predisporre quanto

---

[112] Legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero". Le rappresentanze diplomatiche e consolari devono assolvere ad un obbligo di informazione periodica degli elettori, cittadini italiani residenti all'estero, delle modalità di voto per corrispondenza e del diritto di opzione dell'esercizio del voto in Italia, che il Ministero degli affari esteri deve tempestivamente comunicare al Ministero dell'interno. Grava sulle rappresentanze diplomatiche e consolari l'onere della stampa del materiale elettorale, dell'invio dei documenti elettorali, del successivo inoltro alle circoscrizioni all'estero delle buste pervenute. Inoltre, concludono intese in forma semplificata con i governi degli Stati ove risiedono cittadini italiani, per garantire il corretto esercizio del voto.

[113] D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104, recante "Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero".

[114] Legge 31 marzo 2005, n. 43, recante "Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti e per la semplificazione degli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione nonché altre misure urgenti".

[115] In previsione delle elezioni politiche 2006, il capitolo 3123, anche in considerazione di quanto stabilito dal comma 6, dell'art. 3 della legge n. 22 del 2006, che ha previsto l'estensione della possibilità di voto anche ai dipendenti della Pubblica Amministrazione, ai militari ed ai professori e ricercatori temporaneamente in servizio all'estero, ha uno stanziamento di 10,5 milioni.

necessario per le consultazioni referendarie, sono state erogate anticipazioni di fondi per circa 10,2 milioni con prelevamenti dai conti correnti valuta Tesoro, successivamente versate all'erario. L'attività di informazione ha comportato una spesa di 1.433.000 euro, mentre in Italia la spesa è stata pari a circa 272.000 euro.

3.6.1. Politiche migratorie.

Alla Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie sono affidate la tutela degli italiani all'estero e l'attuazione delle politiche in materia.

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore, sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo[116].

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[117].

Non risulta siano stati avviati o proposti nuovi negoziati nel corso del 2005[118].

Le rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2005 complessivamente 1.076.680 visti (983.499 nel 2004).

Sono aumentati notevolmente i dinieghi, 47.143 (26.000 nel 2004 e 29.643 nel 2003), ma nel contempo sono diminuiti i ricorsi avverso tali dinieghi, 588 (772 nel 2004 e 697 nel 2003).

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 che la nuova disciplina comporta[119], il legislatore aveva previsto l'assunzione presso le rappresentanze diplomatiche e per gli uffici consolari di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due soli periodi. Tali contratti sono giunti a scadenza poco prima che entrassero in vigore le nuove norme sui ricongiungimenti familiari, norme che richiedono maggiori adempimenti da parte

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

[117] Accordi di riammissione firmati ed entrati in vigore:

Paese	Firma	Ratifica
Polonia		Accordo Schengen/Polonia 22 novembre 1994
Slovenia	3 settembre 1996	9 gennaio 1997
Romania	4 marzo 1997	2 gennaio 1998
Ungheria	20 maggio 1997	4 ottobre 1999
Slovacchia	30 luglio 1998	1 gennaio 1999
Tunisia	6 agosto 1998	8 giugno 1998
Svizzera	10 settembre 1998	5 gennaio 2000
Spagna	4 novembre 1999	2 gennaio 2001
Sri Lanka	scambio note 24 settembre 2001	9 aprile 2001
Nigeria	12 settembre 2000	Procedura di ratifica in corso
Repubblica di Serbia e Montenegro	28 gennaio 2003	4 gennaio 2005

[118] Ad oggi sono in corso negoziati con: Bangladesh, Cina, Colombia, Ecuador, Egitto, Ghana, India, Libano, Iran, Pakistan, Perù, Siria, Senegal, Turchia, Ucraina.

[119] 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..

delle rappresentanze diplomatico-consolari. Alcune delle norme di attuazione della legge Bossi-Fini sono diventate operative in ritardo, in quanto il regolamento di attuazione della legge stessa è entrato in vigore solo nel mese di febbraio 2005. Attualmente le sedi all'estero presentano problemi di organico, che rendono difficoltosi gli adempimenti conseguenti alla legge n. 189 del 2002.

3.6.2. Promozione della lingua italiana.

I corsi di lingua e cultura italiana sono stati previsti per mantenere vivo, attraverso l'uso dell'italiano, il legame tra i nostri connazionali residenti all'estero e l'Italia. Tale attività è disciplinata dal d.lgs. n. 297 del 1994[120], che prevede l'erogazione di contributi 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[121].

In attuazione degli obiettivi previsti dalla legge n. 401 del 1990 e della direttiva del Ministro per l'esercizio in esame, l'attività di diffusione della lingua italiana si è concentrata nell'insegnamento dell'italiano all'estero. Complessivamente sono stati organizzati circa 30.600 corsi, svolti da insegnanti di ruolo inviati dall'Italia, i cui costi, peraltro, sono a carico di un diverso Centro di Responsabilità (Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale) e da insegnanti assunti in base alla normativa locale da enti, associazioni e comitati privati, ai quali sono concessi contributi che gravano sul capitolo 3153. Complessivamente, sono stati erogati circa 28,4 milioni su uno stanziamento di circa 28,7 milioni, mantenendo il medesimo livello del 2004.

3.6.3. Realizzazione di progetti pilota per creare legami stabili fra gli italiani all'estero e le Regioni dell'obiettivo I del Fondo sociale europeo.

Nell'ambito della priorità politica di potenziamento dell'azione a sostegno del sistema Italia e di assistenza, tutela e valorizzazione dei cittadini e delle imprese nel mondo, anche attraverso il coinvolgimento degli italiani all'estero nella vita politica, economica e culturale dell'Italia, consolidando i legami con gli stranieri di origine italiana, le direttive del Ministro indicavano tra gli obiettivi operativi la realizzazione di progetti pilota per creare legami stabili fra gli italiani all'estero e le Regioni dell'obiettivo I del Fondo sociale europeo.

Sono stati attivati sette progetti, con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

---

[120] Nel d.lgs. n. 297 del 1994 "testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione" è confluita integralmente la legge n. 153 del 1971 istitutiva dei corsi.

[121] In Germania, per l'anno scolastico 2003/2004, sono stati attivati 4.569 corsi, con la partecipazione di 30.541 alunni. Di tali corsi, 662 erano integrati nel sistema scolastico locale e 3.907 erano extra-curriculari. Ai primi hanno preso parte 6.729 alunni, ai secondi 23.722. I docenti impegnati sono stati 1.458, di cui 77 inviati dall'Italia (docenti di ruolo) e 1.381 assunti in loco. Sono presenti 12 dirigenti scolastici, presso le sedi consolari ed un ispettore del Ministero dell'istruzione e della ricerca. In Francia, nel medesimo biennio, sono stati attivati 949 corsi, con una partecipazione di 16.883 alunni. 801 corsi erano integrati nel sistema scolastico, mentre 148 erano extra-curriculari. Ai primi hanno preso parte 14.823 alunni, mentre ai secondi 2.060. I docenti impegnati sono stati 92, di cui 29 inviati dall'Italia e 63 assunti in loco. In Gran Bretagna sono stati attivati 1.476 corsi, cui hanno partecipato 30.528 alunni. Di tali corsi, 1.075 erano integrati nel sistema scolastico locale e 401 extra-curriculari. I docenti impegnati sono stati 179, di cui 63 inviati dall'Italia e 116 assunti in loco. Sono presenti 4 dirigenti scolastici presso le sedi consolari.

3.7. Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
32.423	36.183	4.677	4.694	4.470	4.565	27.738	31.480	9	9

Si è arrivati ad un importo definitivo di competenza di circa 36,1 milioni a seguito di decreti di variazione in corso di esercizio di circa 30,2 milioni e dell'entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2005[122].

Gli stanziamenti iniziali erano pari a circa 6 milioni e sono stati incrementati di circa 30,2 milioni, soprattutto a seguito delle risorse assegnate dalle leggi nn. 37[123] e 158 del 2005 per gli interventi in Iraq.

Analoga situazione si era verificata nel precedente esercizio 2004, con variazioni di bilancio che hanno incrementato gli stanziamenti iniziali di circa 27 milioni, ai sensi delle leggi nn. 68 e 207 del 2004[124], tutti impegnati.

La Direzione generale ha stipulato diversi contratti, in particolare per la formazione e la consulenza medico-scientifica, per la fornitura di impianti di potabilizzazione, per la realizzazione di una rete intranet della Pubblica Amministrazione, per interventi nel settore dell'agricoltura e della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. Profili generali e personale.

Nel 2005 non si sono avute modifiche alla organizzazione delle strutture dell'Amministrazione centrale. Il d.P.R. n. 267 del 1999, recante le norme per l'individuazione delle strutture di livello dirigenziale generale, è stato modificato ed integrato dal d.P.R. n. 157 del 2002[125]. Successivamente, con d.m. 18 febbraio 2003, n. 375, è stata modificata la disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale, istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero, che era stata disposta con d.m. 24 aprile 2001.

Ai sensi del 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)[126]. 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). Numerose norme di legge consentono il collocamento di diverse unità di personale diplomatico fuori ruolo presso amministrazioni pubbliche, enti nazionali ed organismi internazionali. La disciplina di base è recata dall'art. 274 del d.P.R. n. 18 del 1967[127], come modificato dal d.lgs. n. 85 del 2000 e dalla legge n. 109 del 2003[128], e prevede

[122] D.l. 28 giugno 2005, n. 112, convertito con legge 31 luglio 2005, n. 158, che ha differito al 31 dicembre 2005 il termine della missione in Iraq.

[123] Legge 18 marzo 2005, n. 37, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 gennaio 2005, n. 3, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali".

[124] Legge 12 marzo 2004, n. 68, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 gennaio 2004, n. 9, recante proroga della partecipazione italiana a operazioni internazionali. Disposizioni in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero"; Legge 30 luglio 2004, n. 207, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 160, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali".

[125] D.P.R. 24 giugno 2002, n. 157.

[126] 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.

[127] D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, recante "Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri".

che siano collocati fuori ruolo, per l'esercizio di funzioni attinenti alle relazioni internazionali e all'internazionalizzazione delle imprese, anche presso le Regioni e le città metropolitane[129], fino a trenta funzionari della carriera diplomatica. Tale limite è stato aumentato del 30 per cento dall'art. 13 della legge n. 217 del 2001[130]. Su tale contingente sono state collocate fuori ruolo 4 unità presso Enti locali e 27 presso altre amministrazioni. Altri 10 diplomatici, sulla base di specifiche normative delle amministrazioni destinatarie, sono collocati fuori ruolo presso la Presidenza della Repubblica (5) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (5), una unità presso il Commissariato generale dell'esposizione universale di Aichi e 12 presso organismi internazionali.

Pur nella considerazione della specificità dei compiti attribuiti al personale del corpo diplomatico e delle esigenze anche di altre amministrazioni o organismi di avvalersi di queste peculiari professionalità, la Corte ritiene di richiamare l'Amministrazione ad una maggiore cautela nel concedere collocamenti fuori ruolo, che sono comunque destinati ad incrementare la spesa per il personale.

Nelle tabelle indicate in nota[131] è riepilogata la situazione del personale in organico ed in servizio nell'ultimo triennio. Si conferma il decremento che interessa le unità di diplomatici in servizio, dei dirigenti e del personale in servizio nelle aree funzionali, mentre prosegue l'incremento che si è riscontrato per i contrattisti.

Ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001[132] che prevede la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a personale esterno all'Amministrazione, nell'ultimo triennio sono stati conferiti tre incarichi dirigenziali, di cui uno di livello dirigenziale generale, uno a soggetto estraneo all'Amministrazione e uno ad un dipendente dell'Area C (posizione economica C3).

---

[128] D.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, art. 15; legge 23 aprile 2003, n. 109, art. 25.

[129] Oltre che presso il Senato della Repubblica, la Camera dei Deputati, la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[130] Legge 12 giugno 2001, n. 217, che ha modificato il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e la legge 23 agosto 1988, n. 400 in materia di organizzazione del Governo.

[131]

Anni	Diplomatici		Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2003	1.119	1.024	54	44	4.517	4.013	2.277*	1.765	7.967	6.846
2004	1.119	1.014	54	40	4.517	3.942	2.277*	1.773	7.967	6.769
2005	1.119	996	54	35	4.269	3.899	2.277*	1.812	7.719	6.742

*Dotazione organica unificata

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

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti*		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2003	20	11	250	208	2.277*	342	2.547	561
2004	20	11	250	201	2.277*	338	2.547	550
2005	16	10	239	193	2.277*	332	2.532	535

* In servizio presso gli istituti italiani di cultura all'estero

[132] Il comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 dispone che "gli incarichi di cui ai commi precedenti possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, e con le medesime procedure, entro il limite del 5 per cento dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo unico e del 5 per cento di quelli appartenenti alla seconda fascia, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata del contratto, i dipendenti di pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio".

In attuazione del comma 93 della legge n. 311 del 2004, che ha previsto la riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa relativa ai posti in organico, con dPCM 6 ottobre 2005 sono state rideterminate le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle aree funzionali e dell'area della promozione culturale, operando una riduzione di 248 posti per le aree funzionali e di 11 posti per l'area della promozione culturale; per la dirigenza, sono stati soppressi quattro dei venti posti, tra Italia ed estero, di esperto per la promozione culturale, di cui alla legge n. 401 del 1990[133]. Tale decurtazione non ha comportato la riduzione di uffici dirigenziali presso l'Amministrazione centrale, in quanto ai sensi del d.P.R. n. 368 del 2000[134] trattasi di funzioni di consulenza, ricerca e studio.

Nel 2005 l'Amministrazione non ha fatto ricorso, per coprire posti di funzione dirigenziale privi di titolare, a reggenze, interim e deleghe, avendo avviato una procedura concorsuale per esami per il reclutamento di sei dirigenti (due posti sono attribuiti alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001).

In materia di trattenimento in servizio oltre il limite di età e di conferimento allo stesso dipendente di incarico dirigenziale di prima fascia, la Corte ha osservato[135] che il divieto disposto dall'art. 1, commi 95 e 99, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005), ai fini del contenimento della spesa pubblica, deve essere esteso ai trattenimenti in servizio oltre i limiti di età e che da tale divieto, atteso il tenore letterale della norma, non possono essere esclusi i dirigenti generali.

Una particolare attenzione merita la situazione del personale (esperti) della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, della quale si è già fatto cenno trattando le problematiche attinenti ai processi di esternalizzazione. Nel periodo dal 2002 al 2005, a valere su un organico complessivo di 150 esperti ex legge n. 49, ne sono in servizio solo 80. Tale carenza richiede un intervento organico dell'Amministrazione che non può continuare a sopperire a tali criticità attraverso processi di esternalizzazione.

5. L'Istituto agronomico per l'Oltremare[136].

5.1. Quadro di riferimento programmatico.

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

E' organo di consulenza ed assistenza tecnica scientifica 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.

L'Istituto non è stato destinatario della direttiva generale dell'azione amministrativa del 2005.

---

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

[134] D.P.R. 10 agosto 2000, n. 368.

[135] Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 14/2005/P.

[136] L'Istituto, ai sensi della legge 26 ottobre 1962, n. 1612, è organo di consulenza del Ministero degli affari esteri nel campo tecnico, scientifico agrario. Inoltre, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si avvale dell'Istituto, ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, oltre che per i servizi di consulenza e di assistenza nel campo dell'agricoltura, anche per l'attuazione e la gestione delle iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale ed agro-alimentare. Il d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, ha, tra l'altro, definito le modalità di affidamento di iniziative da parte della direzione generale suddetta.

5.2. Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate correnti sono pari a circa 5.181 mila euro, di cui 3.383 mila (2.930 mila iniziali più una variazione di circa 454 mila) sono i contributi statali. Le spese correnti raggiungono circa 5.165 mila euro, di cui circa 2.929 mila per spese di funzionamento (1.855 mila per spese di personale e 1.074 mila per acquisto di beni e servizi). Per interventi sono stati spesi circa 2.236 mila euro. Assai ridotte sono le spese di parte capitale (15.494 mila euro), destinate tutte alla ricerca scientifica.

5.3. Profili di attività istituzionale.

Nel 2005 all'Istituto non sono state affidate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nuove iniziative, mentre sono proseguiti i progetti già in corso in Angola, Brasile, Libia, Guatemala, Cina e Paesi del Sahel (Senegal, Niger, Mali, Burkina Faso). E', inoltre, proseguita, in collaborazione con la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, l'assistenza tecnico-scientifica in relazione all'Intesa italo-svizzera relativa al Segretariato congiunto delle Convenzioni di Rotterdam e Stoccolma.

E' stata ulteriormente sviluppata la collaborazione con diverse agenzie internazionali, in particolare con la FAO ed è stato realizzato il secondo dei tre moduli del corso "Exploiting plant adaptation and biodiversity for higher and more stable yelds", finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della quota dell'otto per mille dell'IRPEF.

In collaborazione con la Commissione Europea, che lo finanzia, l'Istituto ha partecipato al progetto ERA-ARD (the Agricultural Research for Development – ARD – dimension of the European Research Area – ERA), che si prefigge di incrementare l'efficacia e l'efficienza della ricerca agricola per lo sviluppo europeo, attraverso una migliore coordinazione e cooperazione dei programmi di ricerca agricola per lo sviluppo nazionale, operativo dal mese di aprile 2005.

E', inoltre, proseguita, l'attività di assistenza tecnica alla Regione Toscana per la cooperazione decentrata, per la quale l'Istituto riceve un contributo annuo di 55 mila euro.

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Il quadro degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Il quadro complessivo:* 2.1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità; 2.1.2. Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR; *2.2. Provvedimenti di variazione al bilancio. Valutazioni sull'utilizzo del fondo per i consumi intermedi. Valutazione degli effetti della manovra correttiva; 2.3. Audit finanziario-contabile:* 2.3.1. Note di audit finanziario-contabile; 2.3.2. Significatività e rilevanza economica dei capitoli e dei titoli di spesa individuati.
3. Valutazioni sulla capacità programmatoria e sull'attività nei principali settori di intervento: *3.1. Documenti e indirizzi programmatici; 3.2. Attività nei principali settori di intervento:* 3.2.1. La legge delega di riforma dei sistemi di istruzione e formazione n. 53 del 2003 e la sua attuazione nei decreti legislativi; 3.2.2. La Scuola; 3.2.3. Le componenti del sistema di istruzione; 3.2.4 L'Università: 3.2.4.1. Le componenti del sistema universitario e le innovazioni normative; 3.2.4.2. Profili evolutivi degli ordinamenti didattici universitari; 3.2.4.3. Il piano di sviluppo delle università; 3.2.4.4. Fondo di finanziamento ordinario (FFO); 3.2.4.5. Altri strumenti di governo e di provvista finanziaria; 3.2.4.6. L'anagrafe degli studenti; 3.2.4.7. Alcuni aspetti problematici dell'attuale condizione del sistema universitario; 3.2.5. AFAM; 3.2.6. La Ricerca: 3.2.6.1. Le relazioni della Corte presentate al Parlamento nel corso dell'anno 2005; 3.2.6.2. Le risorse complessive per la ricerca ed i principali fondi; *3.3. Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno .*
4. Strumenti: organizzazione e personale: *4.1. L'assetto organizzativo dell'Amministrazione nel 2005 e sua evoluzione nelle articolazioni centrali e periferiche; 4.2. Il personale:* 4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione (per aree e livelli) del personale: 4.2.1.1. Personale della scuola: dirigenti scolastici, docenti, ATA.; 4.2.1.2. Personale del Ministero (amministrazione centrale e periferica); 4.2.1.3. La spesa per il personale ministeriale; 4.2.1.4. La spesa per il personale scolastico.
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie: *5.1. Attività contrattuale; 5.2. Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'orizzonte veramente ampio coperto dalle aree dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di nuovo ripercorso in occasione dell'esame del rendiconto del Ministero per l'esercizio 2005, ha dato modo, in questa relazione, di soffermarsi sulle realizzazioni che appaiono di maggior significato e sugli eventi che caratterizzano la conduzione dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, alcuni dei quali rivelano aspetti di criticità. Non è evidentemente possibile richiamare tutte le questioni che si sono incontrate e discusse. La trattazione che segue ne offre almeno un nutrito apparato documentario. Qui si propone solo una selezione di alcuni temi di sicuro rilievo.

1.1. La prospettiva segnata dall'evoluzione dell'ordinamento costituzionale, in termini sempre più fortemente pluralistici, si riflette sul governo dei sistemi dell'istruzione e della ricerca e nell'organizzazione dell'erogazione dei relativi servizi. La coniugazione dei principi dettati dagli articoli 5, 114, primo comma, 117, 118 con quelli espressi dall'articolo 33 della Costituzione richiede, oggi, una lettura dell'obbligo, posto a carico della *Repubblica,* di apprestare scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi, coerente con i suoi esiti, esigendo, ai fini dell'assolvimento dello stesso obbligo, un'azione, nella guida e conduzione dei sistemi, partecipata ed integrata da parte dei soggetti pubblici costituenti la Repubblica. D'altronde, questa affermazione trova supporto nel dato testuale offerto dallo stesso secondo comma dell'articolo 33, dove ai termini *Repubblica* e *statali* non possono essere attribuiti significati contrastanti, il primo riferentesi alla comunità nazionale, il secondo all'ente Stato, mentre è del tutto logico intenderli secondo un unico significato omogeneo, che si trova ora chiaramente espresso nell'articolo 114, primo comma.

D'altronde, la costante evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione offre all'azione amministrativa, sotto il profilo organizzativo, strumenti fondamentali, specie all'interno di sistemi complessi come quelli che, in assetti istituzionali caratterizzati da forti autonomie, richiedono architetture informative idonee a consentire sia la circolazione dei dati e dei risultati gestionali fra i diversi livelli di governo, sia la cooperazione ed il coordinamento fra i soggetti pubblici che condividono la responsabilità dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni.

La salvaguardia delle Autonomie territoriali e le esigenze di coesione del sistema informativo nazionale richiedono la costituzione di strutture, condivise fra Stato, Regioni ed Enti locali, in grado di gestire "sistemi federati" che realizzino apparati informativi di supporto per i processi di servizio relativi alle aree funzionali della cultura e dell'istruzione.

Si tratta di una prospettiva che implica mutamenti profondi nell'organizzazione delle amministrazioni, nel senso che la creazione di "reti fra amministrazioni" supera e assorbe distinzioni tradizionali, come quella fra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche dello Stato, o quella fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali e locali. Ciò sottende la disponibilità ad una integrale "riorganizzazione strutturale e funzionale" delle amministrazioni, che, nel caso dell'Amministrazione dell'istruzione, costituisce il naturale sviluppo dell'evoluzione delle funzioni, indotta dal riconoscimento della valenza costituzionale dell'autonomia degli istituti scolastici, acquisito a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e, prima ancora, delle università e delle istituzioni della ricerca[1].

[1] Codice dell'amministrazione digitale: d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – art. 14, comma 2. Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali promuovono le intese e gli accordi utili a "realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso". L'esigenza di interconnettere i sistemi informativi è alla base del "sistema pubblico di connettività": esso consente l'interazione fra le reti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, assicurando *standard* comuni di funzionalità e di sicurezza (d. lgs. 28 febbraio 2005, n. 42).

1.2. L'anno 2005 era stato il primo anno nel quale il MIUR, dopo la riunificazione, disposta nel 1999, delle aree dell'istruzione con quelle dell'università e della ricerca, aveva potuto operare in un assetto organizzativo stabilizzato, raggiunto attraverso un complesso processo amministrativo, neppure del tutto completato. Comunque, i primi esiti della conduzione di un apparato unitario cominciavano ad essere acquisiti, ad esempio, nello snodo, fondamentale per l'amministrazione contemporanea, costituito dalle infrastrutture informatiche e dalla rete telematica di trasmissione dati. Ora, all'inizio della XV legislatura, si ritorna alla scelta di separazione, operata nel 1989 in un diverso contesto istituzionale, quando si intese dare un'espressa risposta organizzativa, nella configurazione dell'apparato statale di guida e di supporto, al riconoscimento dell'autonomia delle Università, affermata dalla Costituzione fin dal 1948, e prima che il legislatore costituzionale del 2001 attribuisse analogo riconoscimento alle istituzioni scolastiche. Non sta alla Corte porre in discussione le scelte politiche, delle quali si dà atto, ritenendo, nello stesso tempo, doveroso concorrere alla esatta ricostruzione di quale sia l'effettivo contesto, determinato dall'ordinamento, nel quale tutte le Istituzioni della Repubblica sono chiamate a svolgere il proprio ruolo.

La scelta di ricostituire due distinte amministrazioni dello Stato per l'istruzione e per l'università e la ricerca presuppone risposte positive ad alcune questioni che meritano di essere ricordate perché costituiranno termini di riferimento ogni qualvolta, nei prossimi anni, si avrà occasione di valutare la qualità del servizio formativo e di ricerca, offerto dai sistemi dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Esse possono essere così formulate: *a)* pur considerata la durata dei tempi tecnici per la nuova messa a punto degli apparati amministrativi, l'esigenza di raccordo per assicurare che la guida ed il governo dei sistemi di istruzione risultino coerenti è soddisfatta; *b)* la collettività si avvantaggerà di servizi qualitativamente migliori; *c)* la finanza pubblica è in grado di sostenere gli oneri dell'operazione.

1.3. Per la prima volta, da alcuni anni, la dotazione finanziaria complessiva, mediante la quale il Ministero sostiene i sistemi dell'istruzione e della ricerca, è diminuita rispetto all'anno precedente. La riduzione di mezzo punto percentuale si ripete anche per l'incidenza sulla spesa finale dello Stato del 2005. L'area che ne ha maggiormente risentito è quella della ricerca. L'elaborazione, condotta in rapporto alle più significative destinazioni di spesa, ha reso evidente un calo delle erogazioni di oltre il 10 per cento rispetto al 2004. Ciò ha contribuito al successo dell'operazione di cassa per l'intera Amministrazione, essendosi i pagamenti mantenuti al di sotto delle previsioni rideterminate per oltre 2 punti percentuali. Continua a manifestarsi il fenomeno delle eccedenze di spesa riferite essenzialmente alle spese per il personale scolastico. Le cause vanno ascritte alla sottostima delle previsioni ed alle disfunzioni che contraddistinguono le procedure di spesa nelle articolazioni periferiche dell'Amministrazione.

La struttura del bilancio e, quindi, del rendiconto risulta non soddisfacente, soprattutto nell'individuazione delle unità previsionali di base e per la frequente istituzione di nuovi capitoli, che accentua una non ragionevole frammentazione della spesa. Riesce molto faticoso ricomporre le dotazioni in rapporto agli effettivi obiettivi, corrispondenti alle destinazioni di spesa assunte dal decisore politico, che, di conseguenza, viene posto nella condizione di non disporre di essenziali riferimenti di ordine finanziario e, comunque, di quadri informatvi che rendano la situazione in atto e la traduzione degli effetti delle innovazioni che intende adottare. La vicenda del finanziamento della riforma dei sistemi di istruzione e formazione, sulla quale si sofferma questa relazione, offre un diretto riscontro per queste affermazioni.

1.4. Si è dedicata attenzione, appunto, nei suoi riflessi finanziari, al processo normativo di attuazione della delega concessa al Governo per la riforma degli ordinamenti scolastici e formativi. L'analisi condotta, al di là del quadro finanziario che ne emerge, fa constatare la prospettiva cui, per i limiti espressi dalle soluzioni adottate per la provvista finanziaria, si

trovano esposte le innovazioni apportate agli ordinamenti dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale. Aver rinunciato, nella concessione della delega, a determinare la cornice finanziaria della riforma ha costretto il legislatore delegato ad operare in un contesto caratterizzato da un alto indice di indeterminatezza. Esso, anziché agevolarne le soluzioni individuate, lo ha condotto, anche a causa delle condizioni della finanza pubblica, a formule di valutazioni degli oneri indotti dalle innovazioni e di copertura finanziaria, spesso, definite in termini non compiuti, che non consentono di conoscere l'effettiva entità delle risorse disponibili, il cui complesso è restato comunque notevolmente distante da quello indicato, come necessario, dal piano programmatico previsto dalla legge n. 53 del 2003.

1.5. Passando dagli indirizzi organizzativi al livello applicativo, l'Amministrazione, ai fini degli studi e delle analisi di supporto alle decisioni programmatiche ed operative, ha condiviso la necessità di assicurare un più organico coordinamento nella raccolta e nell'elaborazione dei dati a supporto del governo dei sistemi dell'istruzione, costituendo un unico canale di diffusione dei dati relativi agli studenti, al personale, alle scuole, che esige il rafforzamento del raccordo tra le articolazioni organizzative impegnate in questo compito essenziale. Pur tuttavia la correlazione dei dati fisici (studenti, personale, dotazioni didattiche ed attrezzature, scuole) con quelli finanziari continua a restare un obiettivo essenziale, che non sarà raggiunto se si continuerà ad insistere sull'approccio proposto: raccordo dei dati dei bilanci delle scuole, raccolti dal MEF tramite i revisori dei conti, con le informazioni già in possesso dell'Amministrazione.

Questa strada non offre alcuna prospettiva di successo, richiedendo una preliminare, faticosa opera di standardizzazione della raccolta dei dati da parte degli intermediari (revisori dei conti), che dovrebbe poi essere validata. L'Amministrazione deve dare una risposta a questo problema mediante un progetto di cui assuma la piena responsabilità, utilizzando tutte le potenzialità del sistema informativo, di cui dispone e la rete telematica che sta raggiungendo gli istituti scolastici.

La non semplice rassegna dei molteplici aspetti delle componenti fisiche e degli assetti organizzativi dei sistemi di istruzione riscontra una progressiva maggiore attenzione per gli aspetti qualitativi del servizio fornito. Su questa direzione di lavoro iniziano a rilevarsi gli effetti della ormai raggiunta operatività dell'INVALSI, la cui opera, ove continui ad essere sostenuta con convinzione dal Ministero e, con efficacia, integrata dall'azione delle Direzioni generali studi e programmazione e dei sistemi informativi, permetterà di disporre degli indispensabili elementi di orientamento per le decisioni politiche. In questo quadro, iniziativa di sicuro rilievo strategico sono le Anagrafi degli studenti, per tutti i livelli di istruzione, e dei laureati, che, ove implementate con continuità e costante rigore scientifico mediante un vero e proprio progetto, permetteranno di conformare i sistemi di istruzione all'evoluzione delle esigenze espresse dagli studenti e dal mondo del lavoro e della produzione. Sia anzi consentito sottolineare che la valenza dello strumento anagrafe va anche oltre la ben importante funzione di determinare con precisione gli organici del personale scolastico, potendo essa rilevarsi una fonte di informazioni sociali da utilizzare in molteplici direzioni. Ciò sembra sia stato già avvertito da alcuni Enti Locali, che si dimostrano interessati all'integrazione con le anagrafi comunali. Anche questa costituisce una direzione di lavoro da sostenere, perché ha il pregio di inserirsi con coerenza nelle linee evolutive degli ordinamenti dell'istruzione e della formazione, di cui si diceva all'inizio.

1.6. Una situazione che presenta aspetti problematici è quella denunciata dalla condizione del sistema universitario. Se ne enumerano, in forzata sintesi, quelli che appaiono i principali. Gli ordinamenti didattici risultano, ormai da numerosi anni, in permanente evoluzione, il che cancella del tutto il beneficio della pronta aderenza alle esigenze espresse dalla collettività, perché le modifiche progressivamente apportate non lucrano alcuna sedimentata riflessione e

traducono, troppo sovente, le richieste dei docenti universitari non adeguatamente filtrate dagli organi accademici. Il Ministero si è fatto carico, mediante i *requisiti minimi,* di dotarsi di uno strumento di misurazione e di verifica di una incontrollata espansione dell'offerta formativa degli atenei, ma il numero dei corsi merita comunque di essere riconsiderato, affinché il sistema universitario sia in grado di offrire un servizio soddisfacente. Le convenzioni che le università hanno la possibilità di stipulare con le amministrazioni pubbliche per il riconoscimento di crediti formativi, che i dipendenti avrebbero acquisiti frequentando corsi di formazione presso le stesse amministrazioni, si sono rivelate un fenomeno, nel quale riesce difficile cogliere l'esercizio responsabile dell'autonomia universitaria da parte degli organi accademici. La situazione determinatasi non è stata colta dall'Amministrazione ed ora, all'inizio della XV legislatura, l'attenzione del Parlamento sarebbe occasione per fornire alle Università ed al nuovo Ministero gli indirizzi secondo i quali eliminare gli effetti distorsivi prodottisi. È ancora presto per poter cogliere gli esiti delle innovazioni apportate, solo nello scorcio degli anni 2004 e 2005, ai sistemi di programmazione e di finanziamento degli atenei e di reclutamento del corpo docente. Se ne raccomanda un vigile monitoraggio e la perseveranza nella direzione di applicare formule di finanziamento che incentivino l'uso responsabile delle risorse. La relazione espone una serie di casi, verificatisi negli anni 2004 e 2005, nei quali le risorse del fondo di finanziamento ordinario sono state utilizzate come copertura degli oneri determinati da vari provvedimenti legislativi. La Corte sottolinea che ciò avviene in deroga alle regole della legge di contabilità, rendendo, per converso, evidente come la quantificazione del Fondo inserito nella tabella C della Legge Finanziaria sia determinata in termini svincolati da una rigorosa ricognizione delle effettive necessità finanziarie espresse dal sistema universitario. Ciò rivela come la consistenza del Fondo, per questa via, finisca per essere sottratta alla decisione parlamentare. La coesistenza di due fenomeni, che ordinariamente dovrebbero contemperarsi, e che, invece, appaiono coesistere, si allude all'incremento del numero di docenti ed al progressivo invecchiamento del corpo docente, richiede anch'essa una pronta considerazione.

1.7. L'area della ricerca di certo è quella che appare di più essere esposta ad una situazione di sottofinanziamento, appesantita da un eccesso di procedure e di strumenti finanziari di intervento, cui fa riscontro un'ampia produzione di documenti programmatici esposti alla mancata attuazione. Un aspetto fondamentale, cui l'Amministrazione non dedica la necessaria attenzione, è costituito dal personale degli enti di ricerca, anch'esso prossimo, nella grande maggioranza, a lasciare per l'età i laboratori.

1.8. Nel rassegnare questa relazione si segnala l'apporto competente e qualificato dei Dipartimenti e delle Direzioni generali del Ministero ed, in particolare, dell'Ufficio Centrale del Bilancio.

2. Il quadro degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Il quadro complessivo.

Tabella 1

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003-2004-2005

(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*		*6,2*	*8,1*		*7,1*	*6,6*		*11,3*		*-28,3*		*-26,3*		*149*	
2004	49.987.205	51.860.458	*3,6*	52.213.622	51.964.440	*99*	62.073.726	53.808.632	*86,7*	52.570.153	*97,7*	574.300	*0,9*	9.042.945	*14,6*	460.628	*0,7*
Scost. % su anno prec.	*6.0*	*1,9*		*1,9*	*0,2*		*-3,9*	*0,7*		*-2,1*		*62,6*		*-10,5*		*-42,2*	
2005	51.419.974	51.604.169	*0,4*	52.178.469	51.834.902	*99*	60.757.643	52.725.941	*86,7*	51.695.598	*98.0*	1.075.902	*1,8*	9.027.231	*14,9*	-20.452	*-0,03*
Scost. % su anno prec	*2,9*	*-0,5*		*-0,1*	*-0,2*		*-2,1*	*-2,0*		*-1,7*		*87,3*		*-0,2*		*-104,4*	

Fonte: MIUR – rendiconti degli esercizi considerati

La Tabella 1 fornisce, per il complesso delle aree funzionali affidate al Ministero, - istruzione scolastica, università, ricerca - i dati finanziari e contabili della gestione 2005, messi a confronto con gli esercizi precedenti. Si richiamano le informazioni più significative, facendo rinvio ai successivi paragrafi per l'esame di alcuni aspetti essenziali, emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2005 sono state pari a 51.604 milioni (prev. def. CP), registrando un decremento di mezzo punto percentuale sul 2004; questa circostanza, sia pure di contenuto rilievo finanziario, segna una novità rispetto agli anni precedenti. La massa spendibile si è attestata a 60.758 milioni, continuando a ridursi, come già avvenuto nel 2004, peraltro secondo un indice minore. I pagamenti totali sono stati 51.696 milioni ed hanno costituito l'85,1 per cento ed il 98 per cento, rispettivamente, della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa; essi risultano ridotti dell'1,7 per cento[2]. I residui totali sono stati 9.027 milioni, lievemente ridotti. I residui di stanziamento hanno raggiunto 1.076 milioni, risultando fortemente aumentati, oltre l'87 per cento[3]. L'evento prosegue la tendenza che si era manifestata nel 2004 per circa il 63 per cento. La gestione 2005 ha prodotto una maggiore spesa di circa 20 milioni, risultanti dal saldo espresso da una maggiore spesa di 231 milioni nel conto della competenza con 210 milioni di economie nel conto dei residui. Esse nascondono consistenti volumi di eccedenze, prodottesi nei due conti, delle quali si dice più avanti. Il fenomeno prodottosi sul conto della competenza emerge dal raffronto tra le previsioni definitive di competenza – 51.604 milioni – e gli impegni relativi – 51.835 milioni –, che evidenzia la maggiore spesa +231 milioni.

L'incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato è stata nel 2005 dell'11,1 per cento, segnando un calo di mezzo punto rispetto all'11,6 per cento del 2004 (impegni di competenza); nel 2003 era stata l'11,5 per cento.

La lettura della Tabella 1 consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti, mettendoli a confronto con i corrispondenti valori degli anni precedenti. La dotazione rispetto al valore iniziale nel corso dell'esercizio è cresciuta solo dello 0,4 per cento, dato nettamente minore rispetto agli anni precedenti; il tasso di conservazione dei residui totali sulla massa spendibile (14,9) ed il livello previsto per le autorizzazioni di cassa (86,9) risultano leggermente in crescita, confermando il superamento dell'indice medio delle autorizzazioni di cassa dello Stato, 84,1 per cento. All'adozione della misura di cassa non ha corrisposto, come si è detto, un aumento del volume dei pagamenti, che, anzi, si sono ridotti.

Solo una somma di circa il 6 per cento - 3.104 milioni (prev. def. CP) - corrisponde a risorse della parte capitale; essa ha dato luogo a 3.099 milioni di impegni ed a 1.266 milioni di

---

[2] L'indice di smaltimento dei residui è stato del 62,7 per cento, mentre la dotazione di competenza è stata erogata per l'89,1 per cento.

[3] Il complessivo volume di 1.076 milioni è costituito da 441 (41 per cento) milioni provenienti da residui degli anni precedenti, ulteriormente trattenuti in bilancio, e da 635 milioni di residui di nuova formazione. L'analisi del rendiconto fa constatare come oltre il 90 per cento dei residui di stanziamento attenga a fondi della parte corrente, molto spesso relativi ai compensi accessori del personale. Tra di essi, ben 666 milioni riguardano la valorizzazione della funzione docente – capitolo 1276 – a carico del quale non è stato disposto alcun pagamento né nel 2004 (capitolo 1745), né nel 2005. Altrettanto si è verificato per il capitolo 1284 (2004, capitolo 1757), che reca le risorse destinate al sostegno della funzione tutoriale dei docenti, pari a circa 94 milioni. Eventi di tal fatta sono dovuti ai forti ritardi che caratterizzano la stipula dei CCNL, impedendo la tempestiva erogazione dei compensi e quindi l'effettuazione della spesa. Le norme che consentono la conservazione nel conto dei residui di questa tipologia di fondi non utilizzati sono contenute nelle annuali leggi di bilancio: legge n. 351 del 2003 – art. 18, comma 14; legge n. 312 del 2004 – art. 18, comma 12. Vanno anche segnalati i circa 65 milioni, iscritti su capitoli pertinenti a diversi centri di responsabilità, riguardanti i contributi alle scuole private: il mantenimento in bilancio, in questo caso, è disposto dall'art. 39*vicies* del d.l. n. 273 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 51 del 2006. La conservazione delle risorse destinate ai progetti innovativi nel settore informatico è prevista dall'art. 27, comma 4, della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

pagamenti (40,7 per cento della dotazione). Rispetto al 2004, questi mezzi finanziari, che nella quasi totalità sono destinati alle università ed alla ricerca, sono diminuiti di circa il 3,7 per cento. La riduzione conferma, in termini più contenuti, quanto verificatosi nel 2004.

Le disponibilità di competenza relative alla spesa corrente – 48.500 milioni – risultano completamente impegnate, cui si aggiunge, a causa delle eccedenze, un ulteriore 0,5 per cento, ed erogate per il 92 per cento (pagamenti). L'incremento sull'anno precedente è dell'1 per cento.

Secondo l'analisi economica, le categorie di maggiore consistenza finanziaria sono date dai redditi da lavoro dipendente (cat. 1); dai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (cat. 4); dai contributi agli investimenti (cat. 22); dalle imposte pagate sulla produzione (cat. 3); dai consumi intermedi (cat. 2), che, insieme, assorbono circa il 98 per cento delle risorse in rapporto ai pagamenti totali. La cat. 1, da sola, impegna il 71 per cento dei mezzi finanziari, pari a 36.760 milioni (p. t.).

I valori percentuali indicati sono calcolati in riferimento ai pagamenti totali per l'intera dotazione del Ministero (tit. I+tit. II); ovviamente, se si considera la sola spesa corrente l'indice per i redditi da lavoro dipendente supera il 75 per cento.

Lo scorso anno si erano esposti i limiti delle classificazioni del bilancio e del rendiconto MIUR in rapporto alle spese per le retribuzioni del personale, che costituiscono la parte preponderante dei mezzi finanziari gestiti. Notazione che, non essendo stato adottato alcun accorgimento per poter riportare alla categoria 1 la spesa per il personale delle università e degli enti di ricerca, va confermata, rinviando per le sue ragioni alla relazione sul rendiconto 2004.

L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dei sistemi di istruzione, della ricerca e del Ministero (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), sia per il 2003 sia per il 2004, era attestato intorno al 2,6 per cento; nel 2005 è risultato in lieve decremento, 2,4 per cento (impegni di competenza - CP). Lo stesso fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze - capitolo 1297 - nel 2005 ha avuto una minore consistenza, integralmente utilizzata, pari al 25,8 per cento rispetto a quella dei due anni precedenti, 26,1 milioni. Tali risultanze sono anche effetto della riduzione apportata alle dotazioni di competenza e di cassa dall'art. 11ter, comma 1, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248: esse hanno inciso, in egual misura, per circa 84,3 milioni, avendo comportato una decurtazione di oltre il 7 per cento degli stanziamenti iniziali della categoria 2.

La limitata capacità di previsione dell'effettivo volume delle spese ed il complessivo incremento della spesa a fronte dei tagli imposti dalle norme sopravvenute, rilevati dalla Corte in occasione dell'esame del rendiconto 2004, ad avviso dell'Amministrazione, debbono essere correlati, in una analisi più complessiva, alla circostanza che alla categoria 2 vengono assegnate in corso d'anno risorse finanziarie a seguito della ripartizione del fondo previsto dalla legge n. 440 del 1997 (miglioramento dell'offerta formativa). A ciò deve aggiungersi che nel 2004 90 milioni, destinati alla realizzazione degli interventi per la riforma della scuola (legge n. 53 del 2003) ed iscritti in bilancio nella parte in conto capitale, sono stati assegnati – per la natura degli interventi da sostenere – per circa 50 milioni alla parte corrente. L'incremento della spesa della categoria 2 è quindi ascrivibile a specifiche disposizioni, che non hanno inciso sull'osservanza della decurtazione operata – sia per la parte corrente che per quella in conto capitale – dal d.l. n. 168 convertito, con modificazioni, nella legge n. 191 del 2004.

Le condizioni complessive della finanza pubblica hanno ridotto significativamente le possibilità di mettere a disposizione risorse aggiuntive. Infatti, nel corso del 2005 sono stati resi disponibili ulteriori mezzi finanziari per 184 milioni, dato che si raffronta con 1.873 milioni del 2004 e con la stessa riduzione, già indicata, dell'entità complessiva delle risorse assegnate rispetto al precedente esercizio.

Tra le riduzioni si segnalano i casi dei fondi per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa nelle scuole (capitoli 1722 nel 2004 e 1270 nel 2005) e del piano programmatico per il finanziamento della riforma dei sistemi dell'istruzione e della formazione (capitolo 1294). Nel primo caso, lo stanziamento è passato da 210 a 197 milioni, dei quali 7 risultano collocati tra le economie, portando il decremento ad un effettivo 9,5 per cento. Nel secondo caso, per il capitolo 1294, le risultanze del rendiconto rivelano che della assegnazione, pari a 110 milioni, oltre il 41 per cento ha costituito economie, 45,65 milioni. In entrambi i casi le economie si sono prodotte poiché il Ministro dell'economia e delle finanze non ha disposto le variazioni di bilancio che avrebbero consentito l'utilizzazione delle somme mediante il riparto sui capitoli di gestione, pertinenti alle diverse destinazioni di spesa. Il mancato rispetto della assegnazioni disposte dalle leggi si ricollega all'azione di governo della finanza pubblica, che compete al Ministro dell'economia e delle finanze, per assicurare il rientro nei vincoli dell'Unione Europea.

2.1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità.

Tabella 1 bis

ANDAMENTO DELLA GESTIONE PER CENTRI DI RESPONSABILITA' - ESERCIZIO 2005

(migliaia di euro)

Centri di responsabilità	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.*
1- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	17.854	18.839	*5,52*	18.839	17.155	*91,06*	21.349	19.844	92,95	17.374	*87,55*	90	*0,42*	2.153	*10,09*	1.822	*8,53*
2- Programmazione ministeriale,gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	1.176.925	664.308	*-43,56*	1.149.789	607.522	*52,84*	1.163.614	618.371	53,14	164.706	*26,64*	909.027	*78,12*	955.650	*82,13*	70.363	*6,05*
3- Istruzione	117.409	190.896	*62,59*	192.117	186.941	*97,31*	275.062	209.955	76,33	194.890	*92,82*	2.597	*0,94*	49.794	*18,10*	22.859	*8,31*
4- Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	11.152.083	11.307.103	*1,39*	11.394.701	11.355.185	*99,65*	18.759.901	11.968.266	63,80	11.262.542	*94,10*	89.760	*0,48*	7.362.178	*39,24*	79.077	*0,42*
Totale	12.464.272	12.181.146	*-2,27*	12.755.446	12.166.803	*95,39*	20.219.926	12.816.436	63,39	11.639.512	*90,82*	1.001.473	*4,95*	8.369.775	*41,39*	174.122	*0,86*
N. 18 Uffici scolastici regionali	38.955.702	39.423.023	*1,20*	39.423.023	39.668.100	*100,62*	40.537.717	39.909.504	98,45	40.056.087	*100,37*	74.429	*0,18*	657.457	*1,62*	174.101	*0,43*
TOTALE	**51.419.974**	**51.604.169**	*0,36*	**52.178.469**	**51.834.902**	*99,34*	**60.757.643**	**52.725.941**	86,78	**51.695.599**	*98,05*	**1.075.902**	*1,77*	**9.027.231**	*14,86*	**-20.452**	*-0,03*

Incidenza sul totale amm.ne calcolata in rapporto agli impegni totali	
C.d.R.	
1	0,032
2	1,2
3	0,4
4	21,9
18	76,5
Amm.ne centrale	23,5

Fonte: MIUR – rendiconti degli esercizi considerati

Le risultanze complessive del rendiconto sono presentate anche nella rielaborazione offerta dalla tabella 1bis per poter esporre i dati gestionali riferiti ai centri di responsabilità. Per ragioni di efficacia espositiva e di sintesi si è scelto di presentare dati aggregati per i 18 Uffici scolastici regionali. Con riferimento al parametro costituito dagli impegni totali si può constatare come l'assoluta prevalenza della spesa sia assorbita dagli Uffici scolastici regionali - 76,5 per cento -; ovviamente la quota complementare – 23,5 per cento – è propria dell'Amministrazione centrale. Tralasciando il Gabinetto, le articolazioni organizzative di questa incidono sul totale generale, rispettivamente, per l'1,2 per cento il Dipartimento programmazione; per lo 0,4 per cento il Dipartimento istruzione; per il 21,9 per cento il Dipartimento università AFAM ricerca. La distribuzione dei volumi finanziari che se ne ricava mette in risalto la singolarità delle scelte del regolamento di organizzazione, che oltretutto non consentono di cogliere l'allocazione delle risorse in rapporto alle missioni istituzionali. Infatti, ben tre aree funzionali (università, AFAM, ricerca) si trovano cumulate nello stesso Dipartimento ed il complesso della spesa sostenuta per l'area dell'istruzione è data dall'insieme degli oneri riferiti ai 18 Uffici scolastici regionali e del Dipartimento istruzione, cui deve essere aggiunta una quota, assolutamente prevalente, pertinente al Dipartimento programmazione, aggirandosi intorno al 78 per cento.

2.1.2. Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR.

La struttura dello stato di previsione e del rendiconto 2005, diversamente da quanto accaduto per il 2004, risulta, anche per l'amministrazione centrale, coerente con l'assetto organizzativo che il MIUR ha acquisito alla fine del 2003 a seguito dell'entrata in vigore - 5 dicembre 2003 - del regolamento emanato con il d.P.R. n. 319. L'articolazione complessiva consta di 22 centri di responsabilità, di cui 4 costituenti l'amministrazione centrale, espressa dal Gabinetto e da tre Dipartimenti, e 18 gli uffici regionali scolastici. Tale struttura merita una migliore messa a punto, soprattutto per i due dipartimenti che operano per l'area istruzione, volta ad una individuazione delle unità previsionali di base di effettiva significatività ed alla verifica dei capitoli da ascrivere ad esse. Tenuto poi conto che nella realtà il bilancio continua ad essere gestito sulla base dei capitoli, va eseguita una rigorosa analisi, che valutando i singoli oggetti di spesa, contenga la disomogeneità che li caratterizza e la conseguente compromissione della leggibilità dei conti. Altra verifica da affrontare è quella attinente alla necessità della istituzione di distinti capitoli per oggetti che potrebbero essere riportati a denominazioni più comprensive. Spesso l'aumento del loro numero sembra tradurre l'assenza di un disegno unitario che raccolga il senso complessivo dell'azione che si intende condurre e della sua scomposizione in specifiche linee di intervento.

La classificazione per funzioni obiettivo – oltre tutto sottratta alla decisione parlamentare - non dà luogo ad una struttura razionale e trasparente; essa deve essere riconsiderata onde evitare il sostanziale svuotamento del disposto dell'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 che intende mettere a disposizione delle decisioni del Parlamento uno strumento per la valutazione delle politiche pubbliche.

2.2. Provvedimenti di variazione al bilancio. Valutazioni sull'utilizzo del fondo per i consumi intermedi. Valutazioni degli effetti della manovra correttiva.

Fin dallo scorso anno la Corte si è espressa sull'impianto della politica di bilancio per il 2005[4], sottolineando la necessità di esaminare le singole misure correttive, allo scopo di verificarne il grado di realizzabilità e la consistenza delle stime degli effetti di contenimento del disavanzo.

Gli obiettivi di spesa derivanti, ad esempio, dalla "regola del 2 per cento" apparivano molto stringenti, soprattutto per la categoria più colpita, i consumi intermedi. Il vincolo veniva

[4] Corte dei conti - Sezioni riunite - Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2004, cap.I. §. 5.3.

riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del d.l. n. 168) che risultava inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocava al di sotto del livello di spesa del 2004.

Legge Finanziaria 2005: Legge n. 311/2004 art. 1, commi 5 ed 8
Regola del *2%*

(milioni di euro)

	Competenza		Cassa	
	2004	2005	2004	2005
Previsioni rideterminate d.l. n. 168 – legge n. 191 del 2004 *(a)*	49.957	50.879*	51.842	52.802
Previsioni definitive *(b)*	51.860	51.604	53.809	52.726
Scostamento (b/a)	*3,8*	*1,4*	*3,8*	*-1,4*
Impegni/Pagamenti ©	51.964	51.835	52.570	51.696
Scostamento (c/a)	*4,0*	*1,9*	*1,4*	*-2,1*

*Previsioni (base 2004+2%)
Fonte: Corte dei conti elaborazione sui dati dei rendiconti

Nel prospetto sono posti a raffronto gli esiti delle gestioni 2004 e 2005 in rapporto all'applicazione delle disposizioni che nei due esercizi hanno concorso a determinarne le disponibilità. Se ne ricava, per la competenza, l'insuccesso della manovra di contenimento della spesa del 2004, avendo le previsioni definitive superato del 3,8 per cento le previsioni rideterminate e gli impegni, addirittura, del 4 per cento. Rispetto al 2004, l'insuccesso del 2005 si riduce, nell'insieme, di circa la metà: dell'1,4 per cento le previsioni definitive si sono discostate da quelle determinate secondo la "regola del 2 per cento", mentre gli impegni le hanno superate dell'1,9 per cento. In entrambi gli anni questi esiti denunciano eccedenze di spesa. Per il conto di cassa la situazione risulta decisamente migliore. Infatti, in definitiva, i pagamenti del 2004 hanno superato le previsioni rideterminate dell'1,4 per cento e nel 2005 se ne sono mantenuti al di sotto del 2,1 per cento, dimostrando che per questo anno l'obiettivo è stato centrato.

La verifica dell'efficacia di strumenti di controllo di tale natura, della capacità cioè di introdurre correzioni permanenti nei volumi di spesa, resta comunque esposta all'osservazione di fondo, che evidenzia come la tecnica dei tetti uniformi di spesa, pur sorretta dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa, costituisca uno strumento di carattere congiunturale che, se protratto nel tempo, incide negativamente sulla funzionalità dell'amministrazione. In aggiunta a ciò va osservato come un volume di risorse per i consumi intermedi pari al 2,4 per cento dell'intera dotazione MIUR, che, in valori assoluti, si è tradotto, nel 2005, in circa 1.240 milioni (impegni di competenza), a causa della struttura e delle classificazioni del bilancio rischia di determinare effetti distorsivi a danno delle strutture scolastiche, restando sottratti alla categoria 2 i finanziamenti per le università e per gli enti di ricerca.

2.3. Audit finanziario-contabile.

2.3.1. Note di audit finanziario-contabile.

Il conto residui presenta 210 milioni di economie, che risultano determinate da 88 milioni di effettive economie, da 124 milioni di perenzioni (59 per cento) e da 2 milioni di eccedenze.

Il conto della competenza si chiude con una maggiore spesa di 231 milioni, derivante da 346 milioni di effettive economie e da 577 milioni di eccedenze.

Dall'insieme dei due conti si ricava che le maggiori spese totali sono state pari a circa 20 milioni; le economie 558 milioni, di cui 434 milioni costituite da economie effettive e 124 milioni da perenzioni; le eccedenze 579 milioni.

Il volume delle economie, rispetto al 2004, si è ridotto di oltre il 30 per cento, ma 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).

Anche nel 2005 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, sono determinate in 579 milioni, risultando poi in parte compensate dalle economie[5]. Il fenomeno si era registrato anche nei precedenti esercizi.

I dati 2002 – 2003 – 2004 - 2005 di seguito riportati espongono l'evoluzione del fenomeno, che si manifesta su capitoli di spese per il personale, principalmente della scuola.

anni	residui	competenza	cassa
2002	+895.328.446,72	+664.367.403,09	+1.684.883.434,54
2003	-	+1.331.208.968,06 *(+ 100,4 per cento a.p. *)*	+1.865.067.410,98 *(+ 10,7 per cento a.p.)*
2004	+4.773.806,72	+389.530.626,98 *(- 70,7 per cento a.p.)*	+448.571.388,84 *(- 75,9 per cento a.p.)*
2005	+2.066.773,23 *(-56,7 per cento a.p.)*	+577.266.338,37 *(+ 48,2 per cento a.p.)*	+526.628.970,38 *(+17,4 per cento a.p.)*

* *anno precedente*

Come può rilevarsi, nel 2005 il fenomeno è stato più contenuto esclusivamente per il conto dei residui; nel conto della competenza è ritornato a crescere, anche se non nei termini verificatisi nel 2003. Esso, comunque, ha interessato tutti gli uffici regionali, presso i quali le eccedenze si sono verificate, oltre che per il personale della scuola, per alcuni anche per i dipendenti degli stessi uffici e dei Centri di Servizi Amministrativi (CSA). Ulteriori maggiori spese hanno riguardato il personale dell'alta formazione artistica e musicale e quello dei centri di responsabilità Gabinetto e Dipartimento università e ricerca.

I pagamenti di tali spese sono eseguiti mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa, modalità che, prescindendo dalle ordinarie fasi gestionali (previsione, liquidazione, ordinazione), viene contabilizzata dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, determinando in alcune circostanze un *surplus* di pagamenti rispetto alla previsione e quindi le eccedenze. Questa la descrizione del processo amministrativo che conduce alle eccedenze; la genesi va ricollegata ad una imperfetta modulazione della distribuzione dei fondi tra i centri di responsabilità, soprattutto quelli regionali, e ad una stima non sufficientemente adeguata delle effettive entità degli oneri[6].

2.3.2. Significatività e rilevanza economica dei capitoli e dei titoli di spesa individuati.

In applicazione degli indirizzi espressi, con la deliberazione n. 36 del 25 – 29 novembre 2005, dalle Sezioni riunite della Corte sono state effettuate, anche per l'esercizio 2005, in prosecuzione dell'esperimento avviato in occasione dell'esame del rendiconto 2004, alcune analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti. L'intento è quello disporre di elementi sintomatici a supporto della dichiarazione di affidabilità del conto del bilancio. Si è proceduto nei seguenti termini.

[5] Pur essendo il capitolo l'unità di rilevazione delle singole eccedenze, il rendiconto accerta definitivamente le eccedenze a livello di UPB, decurtate delle economie realizzate nell'ambito della stessa UPB.

[6] L'art. 7, comma 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 312 di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 2005 ha autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze a disporre, in relazione all'andamento gestionale delle spese, variazioni compensative tra i centri di responsabilità degli Uffici scolastici regionali per i capitoli riguardanti competenze fisse e relativi oneri riflessi dovute al personale della scuola.

Si è data comunicazione all'Amministrazione ed all'Ufficio Centrale del Bilancio dell'avvio delle operazioni.

Sono stati preliminarmente indicati i capitoli del rendiconto 2005 da considerare ai fini della successiva individuazione di quelli in ordine ai quali effettuare le verifiche per un titolo di spesa ciascuno. Tra di essi sono stati considerati i seguenti dieci, l'esame dei quali ha fatto emergere quanto segue.

1. C.d.R. 1 capitolo 1042 – spese per studi, indagini ... - esercizio 2005 - titolo n. 7 – a favore di ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica – Roma di 307.808,31 euro, quale corrispettivo dell'indagine sulle spese delle famiglie per l'istruzione, condotta nell'ambito della convenzione stipulata il 21 dicembre 1999. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 5519/001 assunto il 22 settembre 2005 e registrato il 27 settembre 2005, consegue all'autorizzazione di pagamento rilasciata in data 10 ottobre 2005 dal dirigente dell'Ufficio VIII della D.G. risorse umane, etc. a seguito della presentazione della fattura n. X2004046 del 28 settembre 2004. Il pagamento è avvenuto il 19 ottobre 2005.

2. C.d.R. 1 capitolo 1052 – fitto di locali ed oneri accessori – esercizio 2005 - titolo n. 1 - a favore di WXIII/IE Commercial 1 s.r.l. – Milano di 892.111 euro, quale quota parte del canone di locazione dell'immobile sede del Ministero per il periodo 1°aprile 2005-30 giugno 2005 di cui al contratto stipulato il 30 luglio 1999. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno contemporaneo n. 2796/001, consegue all'autorizzazione di pagamento rilasciata in data 21 aprile 2005 dal Direttore generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali a seguito della presentazione della fattura n. 5100002 dell'8 aprile 2005. Il pagamento è avvenuto il 20 giugno 2005.

3. C.d.R. 2 capitolo 1202 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo – esercizio 2005/Rs2004 - titolo n. 38 - a favore di Pirelli & C. Real Estate Facility Management S.p.A. – Milano di 156.982,03 euro, quale quota parte del riconoscimento del debito nei confronti del RTI IBM, di cui la Società è componente, approvato con DDG n. 4649 del 24 novembre 2004; n. 5114 del 23 dicembre 2004; n. 2198 del 25 maggio 2005, registrati alla Corte dei conti. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 12864/001, consegue all'autorizzazione rilasciata in data 23 settembre 2005 dal Direttore generale per i sistemi informativi a seguito della presentazione delle fatture n. GP1401007981 e n. 1000084350, entrambe in data 2 agosto 2005. Il pagamento è avvenuto l'11 ottobre 2005.

4. C.d.R. 2 capitolo 1258 – spese per la realizzazione del progetto biblioteche..... – esercizio 2005/Rs2004 - titolo n. 9 - a favore di RAI Radio Televisione Italiana S.p.A. – Roma di 102.003,04 euro, quale corrispettivo relativo all'esecuzione del contratto stipulato in data 10 dicembre 2004, approvato con DD 22 dicembre 2004. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 12998/001 assunto sul capitolo 2009 – esercizio 2004 – il 22 dicembre 220 e registrato in data 10 gennaio 2005 nei confronti di RAI S.p.A., consegue all'autorizzazione rilasciata il 2 dicembre 2005 dal dirigente dell'Ufficio II della D.G. per la comunicazione a fronte delle fatture in data 30 novembre 2005 n. 0503000091 e 0503000095. Il pagamento è avvenuto il 15 dicembre 2005.

5. C.d.R. 2 capitolo 1390 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo – esercizio 2005 - titolo n. 17 – a favore di IBM ITALIA S.p.A. – Roma di 5.338.327,02 euro, quale quota parte del riconoscimento dello stesso debito indicato *sub 3*. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 195/001 assunto il 25 maggio 2005 e registrato il 21 giugno 2005 nei confronti del suddetto RTI, consegue all'autorizzazione rilasciata dal Direttore generale per i sistemi informativi il 23 settembre 2005 a seguito della presentazione delle fatture n. B76368 e n. B76369 del 3 agosto 2005; n. T00168 del 30 giugno 2005. Il pagamento è avvenuto l'11 ottobre 2005.

6. C.d.R. 3 capitolo 1370 – spese per la promozione, ricerca e diffusione di modelli innovativi di formazione e aggiornamento del personale della scuola e... - esercizio 2005 - titolo

n. 12 – a favore di INDIRE – Firenze di 238.350 euro, quale acconto, nel limite dell'85 per cento, del finanziamento destinato alla realizzazione di un piano di formazione per il personale ATA neo-immesso in ruolo. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento al contemporaneo impegno n. 7102/001 assunto il 26 ottobre 2005 e registrato il 28 ottobre 2005 nei confronti dell'INDIRE, provvede all'erogazione del suddetto acconto. Il pagamento è avvenuto il 17 novembre 2005.

7. C.d.R. 3 capitolo 1518 – iniziative di potenziamento di qualificazione dell'offerta formativa, di integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap. - esercizio 2005 - titolo n. 2 - a favore dell'Istituto professionale di Stato "Virginia Woolf"- Roma di 664.000 euro, quale finanziamento per lo svolgimento di attività di formazione di docenti di sostegno nell'ambito del progetto "nuove tecnologie e disabilità", disposto dal DD n. 49 del 14 novembre 2005. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento al contemporaneo impegno n. 9362/001 assunto il 29 novembre 2005 e registrato il 2 dicembre 2005 nei confronti del suddetto Istituto, consegue all'autorizzazione recata dallo stesso DD n. 49. Il pagamento è avvenuto il 21 dicembre 2005.

8. C.d.R. 4 capitolo 1700 – interventi per la promozione di iniziative di cooperazione scientifica – esercizio 2005 - titolo n. 42 – a favore dell' Associazione Servizi e Ricerche RUI – Roma di 219.200 euro, quale corrispettivo dell'attività svolta nel primo quadrimestre 2005 in esecuzione delle prestazioni indicate dalla convenzione 5 febbraio 2004. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 1141/001 di 657.600 euro assunto in data 24 marzo 2005, registrato il 12 aprile successivo, nei confronti dell'Associazione, consegue all'autorizzazione rilasciata in data 7 giugno 2005 dal dirigente dell'Ufficio IV della Direzione generale per l'università a seguito dell'approvazione della relazione quadrimestrale delle attività svolte di cui al verbale della Commissione di vigilanza del 25 maggio 2005 e della presentazione della fattura n. 7/05. Il pagamento è avvenuto il 28 giugno 2005.

9. C.d.R. 4 capitolo 7254 – fondo per le agevolazioni alla ricerca – esercizio 2005/Rs2001 - titolo n. 579 - a favore di San Paolo IMI S.p.A.- Roma per il successivo accredito a MATEC S.r.l. di 787.580 euro, quale 3^ quota a saldo del contributo concesso dal DD 23 aprile 2002 per il finanziamento di un progetto di ricerca. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno n. 3016/004 assunto nella stessa data e registrato il 24 maggio 2002, consegue all'autorizzazione rilasciata il 2 agosto 2005 dal Direttore generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca a seguito della richiesta del suddetto Istituto bancario inoltrata, in data 9 giugno 2005, a conclusione del progetto di ricerca attestata dalla relazione scientifica finale e dalla relazione tecnico-contabile. Il pagamento è avvenuto il 5 settembre 2005.

10. C.d.R. 4 capitolo 7298 – completamento opere infrastrutturali nelle aree depresse – esercizio 2005/Rs 2001 - titolo n. 4 - a favore del Politecnico di Bari di 602.443 euro, quale assegnazione attuativa della delibera CIPE n. 52 del 21 aprile 1999, da utilizzare per opere edili riguardanti alcuni istituti universitari, disposta dal DD in data 29 aprile 2005 a carico dei fondi del capitolo 7337 relativi all'anno 2001 impegnati con il DD 5 dicembre 2001 – impegno n. 7136/001 registrato il 13 dicembre 2001. L'ordinativo di pagamento consegue alla autorizzazione rilasciata dallo stesso DD 29 aprile 2005. Il pagamento è avvenuto il 25 maggio 2005.

L'entità del volume finanziario espresso dai provvedimenti esaminati in rapporto ai pagamenti totali MIUR è pari allo 0,018 per cento. I titoli di spesa esaminati, unitamente alla documentazione amministrativa di supporto, non hanno fatto rilevare irregolarità formali significative. Ciò lascia spazio ad alcune osservazioni più direttamente attinenti agli aspetti sostanziali dell'azione amministrativa. Quando il rapporto giuridico che conduce all'ordinativo di pagamento intercorre tra due soggetti pubblici, come nel caso *sub 1,* le procedure si svolgono con particolare allungamento dei tempi amministrativi e moltiplicazione di adempimenti

espletati senza alcuna solerzia. L'esame dei casi riguardanti finanziamenti per la ricerca industriale (*sub 9*) e l'edilizia universitaria (*sub 10*) ha richiesto di addentrarsi in procedimenti di forte complessità, la cui utilità non si riesce a cogliere, in specie per l'edilizia universitaria. Un risultato di certo raggiunto è che risorse che si è inteso rendere disponibili nel 1999 vengono erogate nel 2005. Per la ricerca industriale, ma l'osservazione può riferirsi anche al caso *sub 8,* l'esame degli aspetti tecnici e scientifici, nel corso e al termine della realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento, dovrebbe essere più opportunamente affidato ad esperti diversi da quelli che ne hanno supportato la presentazione. Osservazione analoga riguarda, infatti, il caso *sub 8,* dove accade che, nell'attuazione di una convenzione stipulata a trattativa privata, la congruità delle prestazioni sia validata da dirigenti appartenenti allo stesso Dipartimento nell'ambito del quale è stato stipulato l'atto.

3. Valutazioni sulla capacità programmatoria e sull'attività nei principali settori di intervento.

3.1. Documenti e indirizzi programmatici.

I documenti di programmazione economico-finanziaria riproducono, negli anni, l'intento del Governo di promuovere la ricerca attraverso una rigorosa e strutturata strategia che individui e risolva le debolezze del sistema italiano della ricerca ed incentivi i suoi punti di forza, confermando la rilevanza da riconoscere al settore mediante l'elevazione dell'apporto statale, nel quadriennio 2003-2006, dall'attuale quota dello 0,6 per cento del PIL all'1 per cento, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica. Il dPEF 2005-2008, infatti, definisce prioritari il potenziamento di infrastrutture materiali ed immateriali e, in particolare, la ricerca e l'innovazione tecnologica.

Per la prima volta lo stato di previsione della spesa del Ministero[7] riflette la struttura per dipartimenti definita dal regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 319 del 2003). Per ciascuna area funzionale la Nota preliminare indica, in termini di alta generalità, le missioni prioritarie, ponendo all'Amministrazione le linee guida dell'azione[8].

Viene affermato che gli stanziamenti di bilancio relativi all'istruzione scolastica sarebbero stati determinati in relazione al processo di attuazione delle riforme. L'affermazione, tenuto conto che essa è riferita al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, non appare del tutto corrispondente alla realtà dei fatti. Parimenti, per l'istruzione universitaria le previsioni di spesa terrebbero conto delle esigenze derivanti dalla riforma degli ordinamenti didattici. Anche in questo caso, l'indicazione, non sorretta da alcun elemento quantitativo, si segnala per genericità. Peraltro, viene richiamata l'attenzione su alcuni fattori di criticità che segnano il sistema universitario:

- percentuale di laureati e dottori di ricerca sulla popolazione attiva;
- percentuale delle risorse pubbliche destinate all'istruzione superiore in base al PIL;
- entità della spesa per la formazione universitaria per studente;
- rapporto docenti/studenti.

Se si considera che la nota preliminare deve indicare:

- i criteri adottati per la formulazione delle previsioni;
- gli obiettivi che si intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio;
- gli indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati[9], risulta evidente come le informazioni ed i dati necessari per la valutazione critica delle quantificazioni adottate per le UPB e per i capitoli siano del tutto mancanti, tanto che il ricorso al criterio della spesa

---

[7] Legge 30 dicembre 2004, n. 312 Tabella 7 - MIUR.

[8] Disegno di legge – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005 – 2007 – tabella 7 – stato di previsione MIUR – AC n. 5311.

[9] Legge n. 468 del 1978 art. 2, comma 4 *quater.*

storica risulta tuttora prevalente e la determinazione dell'entità delle variazioni, spesso, non è sorretta da adeguati elementi giustificativi.

Questo, infatti, è stato l'accertamento che la Corte ha operato per l'esercizio 2004[10].

A situazioni di tal genere intende ovviare l'integrazione dell'art. 2 della legge n. 468 del 1978, disposta dall'art. 1, comma 171, della Legge Finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005), che impone alle amministrazioni di tener conto, nelle formulazioni delle previsioni di spesa, degli esiti del controllo eseguito dalla Corte e di indicare, nelle note preliminari, le misure adottate a seguito delle sue valutazioni.

La Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione[11] individua:
- i destinatari nei tre capi dipartimento, nei quindici direttori generali preposti alle articolazioni dei dipartimenti, nei diciotto direttori generali regionali;
- le priorità politiche per ciascuna delle tre aree corrispondenti alle funzioni istituzionali, cui se ne aggiunge una quarta, costituita dall'area trasversale relativa alla programmazione del bilancio, delle risorse umane del Ministero, dell'informazione, delle tecnologie e dei controlli.

Le priorità politiche, secondo formulazioni di grande respiro, costituiscono, in rapporto a ciascuna area funzionale, indirizzi che esprimono gli obiettivi strategici della gestione. Sono uniti alla Direttiva un prospetto di sintesi degli obiettivi, collegati alle priorità politiche, con indicazione dei limiti temporali per il loro conseguimento (mese iniziale e terminale) e il decreto di assegnazione delle risorse finanziarie.

In via di esemplificazione, si richiamano alcuni tra gli 88 obiettivi indicati:
- varare la riforma del secondo ciclo di istruzione;
- rafforzare specifiche attività di formazione del sistema universitario;
- incremento della competitività[12].

Indicazioni di tal genere, poste, rispettivamente, per le aree dell'istruzione scolastica; dell'università e della ricerca, si collocano fuori dell'effettivo ambito gestionale, costituendo, piuttosto, priorità ed obiettivi, la cui realizzazione scaturisce solo dall'azione complessiva, espressa dai sistemi dell'istruzione e della ricerca nel loro insieme. Di questi ultimi, il MIUR, nei responsabili dei centri di responsabilità – cui si indirizza la direttiva – costituisce solo la componente di governo e di guida. E' del tutto evidente che gli esiti per la collettività vengono in primo luogo dal servizio fornito dalle scuole, dalle università e dalle istituzioni di ricerca, fino al servizio fornito direttamente allo studente e/o al cittadino. Quindi, riferire ai C.d.R. obiettivi come quelli innanzi richiamati configura una situazione cui non è possibile ricondurre alcun esito, almeno in termini quantitativi significativi. Altrettanto si verifica nei casi nei quali si pone come obiettivo la definizione di atti normativi, la cui emanazione incontestabilmente non è nella disponibilità dei dirigenti preposti ai C.d.R.

In secondo luogo, va osservato come gli obiettivi siano articolati in quattro sezioni in riferimento alle aree funzionali dell'Amministrazione e ciò solo consente di determinare i dirigenti generali destinatari, mediante l'individuazione di coloro che vi operano. Ma ciò avviene indistintamente nei confronti di tutti i dirigenti generali (capi dipartimento, direttori generali, direttori generali regionali) che operano nell'area. Con la conseguenza che l'individuazione di chi opera in relazione al singolo obiettivo avviene solo nel momento del concreto esercizio delle competenze di cui ciascuno è titolare, essendo oltretutto difficile rapportarne gli esiti al segmento di attività di cui ciascun dirigente è responsabile.

Terza osservazione: la direttiva non pone alcun indicatore per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi[13].

---

[10] Corte dei conti Sezioni riunite decisione n. 22/contr./D. Rel. – S/05 del 24 giugno 2005: la nota preliminare 2004 MIUR è priva dei requisiti prescritti dalla norma indicata nella nota che precede (unico Ministero).

[11] La Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2005 è stata adottata in data 19 gennaio 2005 prot. n. 422/MR.

[12] Rispettivamente, obiettivi n. 2, cod. A. 1.2; n. 45, cod. B. 2.2; n. 56, cod. C.1.1.

3.2. Attività nei principali settori di intervento.

3.2.1. La legge delega di riforma dei sistemi di istruzione e formazione n. 53 del 2003 e la sua attuazione nei decreti legislativi.

L'ambito proprio di esercizio delle funzioni istituzionali della Corte, in cui si iscrive questa relazione, rende evidente come essa non costituisca la sede per una valutazione degli indirizzi che hanno guidato la riforma dell'ordinamento scolastico e formativo e dell'attuazione che ne è stata data nell'esercizio della delega, concessa al Governo dalla legge 28 marzo 2003, n. 53. Essa ha riguardato la definizione, ai sensi degli articoli 33 e 117 della Costituzione, delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. La conclusione della XIV legislatura rappresenta, comunque, un passaggio utile per condurre uno sguardo di insieme sui tratti essenziali che caratterizzano la riforma ed, in particolare, per soffermarsi sulle norme e sulle soluzioni adottate per finanziarne gli oneri. Ciò è fatto sintetizzando i contenuti fondamentali dei sei decreti legislativi, che concretano il completo esercizio della delega[14], e ricostruendo il quadro finanziario determinato dal complesso normativo costituito dalla legge n. 53 del 2003, dalle disposizioni delle leggi finanziarie annuali, dalle altre norme che hanno individuato ulteriori specifiche fonti finanziarie e dalle norme delegate. È così possibile richiamare l'attenzione su alcuni aspetti problematici che tale complesso pone.

A. Principali tratti innovativi della legge n. 53 del 2003.

I sistemi di istruzione e di formazione professionale garantiscono a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro i 18 anni di età secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale. Correlativamente, la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere, la cui inosservanza è sanzionata legislativamente. Viene, inoltre, generalizzata l'offerta della scuola dell'infanzia. [art. 2, comma 1 lett. *c)* ed *e)*].

La scuola dell'infanzia, la scuola primaria, la scuola secondaria di primo grado (I ciclo), i licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale (II ciclo) costituiscono la complessiva articolazione del sistema educativo [art. 2, comma 1 lett. *d)*].

Il primo ciclo di istruzione si conclude con l'esame di Stato, che consente l'accesso ai licei e al sistema dell'istruzione e della formazione professionale; i licei si concludono, anch'essi, con l'esame di Stato che dà titolo per il proseguimento degli studi nell'università e nell'AFAM. L'ammissione al quinto anno dei licei dà accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). [articoli 2, comma 1 lett. *f)* e *g)*, rispettivi ultimi periodi, e 3, comma 1 lett. *c)*].

Compiuti i 15 anni di età, i giovani possono conseguire i diplomi e le qualifiche in alternanza scuola-lavoro o nell'apprendistato [articoli 2, comma 1 lett. *g)* quarto periodo, e 4].

I titoli e le qualifiche professionali acquisiti al termine del sistema dell'istruzione e della formazione professionale sono valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione. Essi danno ingresso all'IFTS ed, ove integrati da una frequenza di un corso annuale, al cui termine sia superato l'esame di Stato, cui si è però ammessi anche da privatista, all'università ed all'AFAM [articoli 2, comma 1 lett. *h)* e 7, comma 1 lett. *c)*].

---

[13] Nella relazione al Parlamento della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico (SS.RR. delibera n. 20/contr./CL/02 del 21 dicembre 2001 – 6 maggio 2002 – Il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000 – pag. 62) si mette bene in evidenza la diffusa genericità delle direttive ministeriali sull'azione amministrativa che confliggono con l'esigenza di misurabilità e valutazione degli obiettivi e dei risultati della gestione e che, peraltro, consegue sovente alla omessa, necessaria accuratezza nella predisposizione delle note preliminari al bilancio. Ciò, come si potrà vedere nel paragrafo 4.2.3, ha dirette conseguenze nella valutazione delle prestazioni dei dirigenti.

[14] Il termine per l'esercizio della delega è venuto definitivamente a scadenza il 17 ottobre 2005: art. 3 della legge n. 306 del 2004.

È data possibilità di cambiare indirizzo tra i diversi licei e di passare da questi al sistema dell'istruzione e della formazione professionale e viceversa [art. 2, comma 1 lett. *i)*].

I piani di studio contengono un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale ed una quota riservata alle regioni [articoli 2, comma 1 lett. *l)* e 7, comma 1 lett. *a)*].

La valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento e la certificazione delle competenze acquisite dagli studenti competono ai docenti [art. 3, comma 1 lett. *a)*].

Sistematiche verifiche periodiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa delle scuole sono affidate all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (INVALSI), che viene riordinato [art. 3, comma 1 lett. *b)*, in connessione con l'art. 1, comma 3 lett. *b)*].

I docenti, per qualsiasi ordine scolastico, debbono aver conseguito la laurea magistrale, avendo frequentato corsi a numero programmato, su base regionale, in rapporto ai posti effettivamente disponibili nelle scuole. L'accesso ai corsi avviene attraverso prove selettive, gestite dagli atenei, volte all'accertamento del possesso dei requisiti minimi curricolari e della preparazione dei candidati. Il superamento dell'esame di laurea ha valore abilitante all'insegnamento e, previa stipula di un contratto di formazione-lavoro, ammette ad un tirocinio annuale [art. 5].

L'attribuzione alla laurea del valore abilitante per l'esercizio professionale dell'insegnamento costituisce una soluzione caratterizzata da forte innovazione, che merita di essere considerata, tenendo conto di tutti i profili della complessiva disciplina dettata per i docenti, anche per le altre professioni, onde evitare le disfunzionalità delle procedure secondo le quali sono svolti attualmente gli esami di Stato per le diverse professioni (art. 33, quinto comma, Cost.).

Viene data la possibilità, secondo criteri di gradualità, di iscrivere anticipatamente alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria i bambini che compiono, rispettivamente, i tre ed i sei anni entro il 30 aprile dell'a.s. di riferimento [art. 2, comma 1 lett. *e)* ed *f)*]. In prima attuazione, per l'a.s. 2003-2004 il numero dei bambini da iscrivere anticipatamente è stato contenuto fissando la data del compimento dell'età al 28 febbraio 2004. Al Ministro è dato il potere di modulare le anticipazioni in rapporto alle disponibilità finanziarie. [art. 7, commi 4 e 5].

Per l'a.s. 2004-2005 per la scuola dell'infanzia è stata parimenti stabilita la data del 28 febbraio 2005, accettando le iscrizioni solo a seguito dell'esaurimento delle liste di attesa eventualmente esistenti. La stessa data è stata prevista per le iscrizioni anticipate alla scuola primaria[15]. [articoli 12, comma 1, e 13, comma 1 del d.lgs. n. 59 del 2004]. Per l'a.s. 2005-2006 la scuola dell'infanzia ha visto confermata la data del 28 febbraio 2006, mentre per la scuola primaria si è ampliata la platea dei bambini interessati all'iscrizione anticipata portando la data al 31 marzo 2006[16].

B. Il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, entrato in vigore il 3 marzo 2004, definisce le norme generali per la scuola dell'infanzia ed il primo ciclo di istruzione, stabilendo l'attuazione del nuovo ordinamento dall'a.s. 2003-2004, per la scuola primaria, e dall'a.s. 2004-2005, per la scuola secondaria di primo grado (articoli 13, comma 2, e 14, comma 1)[17]. Sono definite

---

[15] D.m. 4 marzo 2004.

[16] D.m. 29 dicembre 2004. L'art. 6 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, ha esteso, per la scuola dell'infanzia, il periodo di sperimentazione delle iscrizioni anticipate all'a.s. 2006-2007.

[17] Il decreto legislativo è stato sottoposto, su ricorso delle Regioni Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, ad ampio scrutinio di legittimità costituzionale nella sentenza n. 279 del 7-15 luglio 2005 della Corte costituzionale. Sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le norme degli articoli 12, comma 1 ultimo periodo; 13, comma 1 secondo periodo; 15, comma 1 secondo periodo, perché, tutte, costitutive di fattispecie di esercizio, da parte del Ministro, di potestà amministrative, mancanti della previsione sentita la Conferenza Unificata Stato-Regioni.

l'articolazione interna dei settori scolastici, le finalità e le attività educative e didattiche, le norme per la valutazione degli alunni, gli scrutini e gli esami. Sono, altresì, adottate, in via transitoria, in attesa dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art. 7 della legge n. 53 del 2003, le Indicazioni nazionali per i piani di studio - assetti pedagogici, organizzativi e didattici - dei diversi settori scolastici: scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I grado. Esse costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni che il servizio scolastico deve fornire e trovano il loro riferimento nel Profilo nel quale lo studente deve riconoscersi al termine del primo ciclo.

L'offerta generalizzata della scuola dell'infanzia – non costituente esercizio del diritto-dovere all'istruzione - viene sospesa in attesa di reperire le necessarie risorse finanziarie ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003 (art. 1, comma 2). Un parziale finanziamento è stato successivamente previsto a carico dei fondi resi disponibili dalla Legge Finanziaria 2005 (art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004).

Il primo ciclo di istruzione (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado) costituisce il primo segmento offerto dal sistema scolastico per la realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione.

Per le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria sono dettate le disposizioni già ricordate [articoli 6, 12 e 13].

Secondo le relazioni che accompagnano il d.lgs. n. 59 del 2004 (in particolare, quella tecnica), le modifiche ordinamentali disposte non comportano incrementi delle prestazioni del servizio scolastico (invarianza dell'orario annuale delle lezioni) e, quindi, nuove spese, limitandosi il decreto ad incorporare le norme precettive, contenute nella legge n. 53 del 2003, riguardanti il finanziamento degli anticipi delle iscrizioni, che trovano copertura nella stessa legge n. 53 [art. 18].

Dalla relazione tecnica si ricava che le attività di nuova formazione dei docenti, rese necessarie dalle innovazioni introdotte negli ordinamenti didattici, in particolare, per l'insegnamento dell'inglese e l'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, hanno trovato supporto finanziario nelle ordinarie risorse di bilancio ed in quota parte del fondo della legge n. 440 del 1997. Ciò avrebbe dovuto trovare corrispondenza, secondo un'espressa formulazione, nel piano programmatico di interventi finanziari, previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003.

L'art. 7, comma 5, della legge n. 53 del 2003 aveva già disposto l'assegnazione di milioni 12,731; di milioni 45,829; di milioni 66,198, rispettivamente, per l'anno 2003, per il 2004 ed a decorrere dal 2005 a carico dell'accantonamento MIUR nel fondo globale di parte corrente per il 2003 e per gli anni successivi.

Va osservato come l'art. 7, comma 5, destini questi mezzi finanziari cumulativamente all'attuazione dell'art. 2, comma 1 lett. f), e del comma 4 dello stesso art. 7. Ciò esige di verificare quali siano le effettive nuove destinazioni di spesa sottese dalle due norme richiamate. La prima di esse, accanto agli anticipi delle iscrizioni, contempla, nella scuola primaria, l'alfabetizzazione in almeno una lingua dell'U.E. oltre alla lingua italiana e, nella scuola media, l'alfabetizzazione e l'approfondimento nelle tecnologie informatiche e lo studio di una seconda lingua dell'U.E. La seconda dispone in ordine agli anticipi delle iscrizioni relative agli a.s. 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006. Gli obiettivi di insegnamento innanzi indicati non risultavano finora presenti negli ordinamenti didattici della scuola italiana. Dal che appare difficilmente contestabile che il loro perseguimento possa avvenire solo se assecondato da disponibilità finanziarie, da utilizzare, sia pure, per la semplice riconversione dei docenti già in servizio e per una limitata acquisizione di materiale didattico. Risorse che, evidentemente, possono essere reperite mediante nuovi apporti o risparmi di spesa. La relazione tecnica al d.lgs. n. 59 del 2004 afferma che tali risorse sono state reperite nelle dotazioni ordinarie del bilancio ed in una quota parte di quelle previste, per l'anno 2003, nel fondo di cui alla legge n. 440 del

1997 senza fornire alcuna quantificazione. Tale è la posizione espressa dal Governo, che ha approvato il d.lgs. n. 59 del 2004 nel presupposto che i suoi contenuti non producano alcuna nuova spesa. Infatti, l'art 18 del d.lgs. n. 59 del 2004 destina le risorse indicate dall'art. 7, comma 5, esclusivamente alle iscrizioni anticipate presso le scuole statali.

C. Il d.lgs. 19 novembre 2004, 286, entrato in vigore il successivo 16 dicembre, istituisce il servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione, cui concorrono, oltre l'apposito Istituto (INVALSI), che viene riordinato, gli istituti scolastici e di formazione, insieme alle autonomie territoriali. Il servizio di valutazione richiede l'interoperabilità dei sistemi informativi ai fini dello scambio di dati e informazioni [art. 1, comma 3]. L'Istituto è ente di ricerca ed ha personalità giuridica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero. Il Ministro ne individua le priorità strategiche [art. 2]. Le rimanenti norme definiscono i compiti e gli organi dell'Istituto (presidente, comitato direttivo, collegio dei revisori dei conti). Responsabile del funzionamento è il Direttore generale. Il personale è costituito da 48 unità, di cui due dirigenti; ad essi si aggiungono 10 unità in posizione di comando.

La spesa prevista per l'anno 2004 è di 7,306 milioni e, a decorrere dal 2005, di 10,360 milioni ed è posta a carico delle risorse assegnate dall'art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003.

D. Il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76, entrato in vigore il 20 maggio 2005, individua, in modifica della precedente disciplina sull'obbligo scolastico e formativo, i percorsi per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica almeno triennale. La fruizione del diritto all'istruzione ed alla formazione è gratuita nelle istituzioni statali. L'attuazione del diritto-dovere avviene secondo la gradualità consentita dal reperimento delle necessarie risorse finanziarie [articoli 1, 2 e 6]. Presso il MIUR opera l'anagrafe nazionale degli studenti, che raccoglie i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dal primo anno della scuola primaria. Ne è assicurata l'integrazione con le anagrafi delle autonomie territoriali. La realizzazione dell'anagrafe è posta a carico degli stanziamenti ordinari del Ministero [art.3, commi 1 e 5][18]. Sono previste azioni per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni e l'esercizio della vigilanza sull'assolvimento del dovere [articoli 4 e 5].

L'estensione della gratuità dell'iscrizione e della frequenza ai primi due anni degli istituti secondari superiori e dei corsi sperimentali di istruzione e formazione professionale comporta, dall'a.s. 2005-2006, una spesa di 11,888 milioni per il 2005 ed a 15,815 milioni a decorrere dal 2006, coperta mediante le risorse delle leggi finanziarie 2004 e 2005 [articoli 6, comma 1, e 9; art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003 e art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004].

Per l'osservanza dell'obbligo formativo è confermata l'utilizzazione dei fondi individuati dall'art. 68, comma 4, della legge n. 144 del 1999 e disposta l'attribuzione alle Regioni delle risorse statali destinate allo stesso scopo [art. 6, commi 3 e 4][19].

---

[18] L'art. 3 citato al comma 1 dispone che l'anagrafe si avvalga delle dotazioni umane e strumentali del Ministero; il comma 5 adotta una formulazione che sembra adombrare un'aspettativa: dalla realizzazione dell'anagrafe non devono derivare nuove spese. In una prospettiva di tal fatta, la Relazione tecnica si spinge a sostenere che l'anagrafe sarà realizzata *attraverso il sistema informativo dell'Amministrazione dell'istruzione, ed i relativi oneri faranno carico al costo di gestione del sistema informativo, che comprende già detta attività.*
I contenuti della norma e le affermazioni della Relazione debbono essere raffrontati con il piano operativo del sistema informativo in corso di attuazione, definito ben prima dell'emanazione del d.lgs. n. 76 del 2005, e con le disponibilità finanziarie relative al 2005 ed al 2006. Per questi aspetti si veda il §. 5.

[19] La relazione della Corte - Sezioni riunite in sede di controllo – delibera n. 27 del 22 luglio 2005 (I quadrimestrale 2005) - segnala come la mancanza di un quadro complessivo delle esigenze finanziarie connesse all'attuazione della delega, non consenta di valutare con certezza se gli stanziamenti residui siano sufficienti a coprire le ulteriori finalità della legge delega.

E. Il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77, entrato in vigore il 20 maggio 2005, disciplina l'integrazione del percorso scolastico e formativo nel secondo ciclo di istruzione mediante fasi di alternanza della frequenza scolastica con il lavoro assistito presso aziende da parte di studenti che abbiano compiuto i 15 anni di età [articoli 1, 2 e 4]. Sono definiti il regime delle convenzioni tra gli istituti scolastici e le aziende [art. 3], il supporto didattico, il servizio tutoriale [art. 5], i criteri di valutazione, certificazione e riconoscimento dei crediti acquisiti [art. 6]. In tal modo i giovani, accanto alla formazione scolastica, potranno acquisire competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro, possibilità facilitata dal diretto collegamento tra istituti scolastici ed aziende.

Specifiche disposizioni rapportano l'entità delle iniziative disciplinate dal decreto al volume di risorse effettivamente disponibili [articoli 1, 3, commi 1 e 3, 5, comma 3]. Esse sono costituite da dotazioni a carico dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, delle quali solo le prime sono quantificate in 10 milioni per il 2005 ed in 30 milioni a decorrere dal 2006 e prelevate dal fondo di cui all'art. 4 della legge n. 440 del 1997. La rimanente quota di finanziamento è fornita dal fondo per l'occupazione e gli interventi in materia di formazione continua di cui all'art. 68, comma 4 lett. *a)* della legge n. 144 del 1999 secondo la percentuale stabilita nella programmazione regionale. La Relazione tecnica indica in 13.200 euro il costo di un corso riferito a 24 studenti, il che, tenuto conto della disponibilità annuale attualmente prevista di 30 milioni, conduce a prevedere la possibilità di organizzare circa 2.272 corsi.

La quantificazione degli oneri determinati dal decreto risulta caratterizzata da un'approssimazione in alcuni casi eccessiva e manchevole: ad es. per le spese del personale impegnato nelle attività di *tutor*. A ciò aggiungasi che la formulazione delle norme sembra costituire in capo ai giovani potenzialmente interessati situazioni di diritto soggettivo, il cui esercizio resta però condizionato dall'entità delle risorse necessarie per l'approntamento delle attività formative e delle intese con le aziende, che sole consentiranno di corrispondervi[20].

F. Il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, entrato in vigore il 19 novembre 2005, definisce le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione, articolato in otto licei e nelle istituzioni dell'istruzione e formazione professionale. Esso costituisce il secondo segmento che il sistema educativo, nel suo complesso, mette a disposizione per l'esercizio del diritto-dovere di istruzione, i cui livelli di prestazione sono garantiti dallo Stato (*recte:* Repubblica) [art. 1, commi 1 e 2].

Le disposizioni del decreto hanno ad oggetto esclusivamente gli ordinamenti didattici, essendo quelli di carattere gestionale ed organizzativo, sottesi dalle norme costituzionali a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, restati fuori dall'oggetto della delega attribuita dalla legge n. 53 del 2003.

Il secondo ciclo è fondato sull'integrazione fra scuola e lavoro e su finalità comuni, pur perseguite secondo gli specifici tratti caratterizzanti, propri di ciascuno dei due complessi di istituti formativi. È comunque assicurata la pari dignità e, quindi, la permeabilità dei rispettivi percorsi didattici anche mediante il raccordo organico tra gli istituti [art. 1, commi 5 e seguenti].

Alle qualifiche professionali rilasciate dagli istituti rientranti nella competenza regionale viene riconosciuta valenza nazionale solo se rispondenti ai livelli essenziali di prestazioni definiti [articoli 1, comma 13, 15 e seguenti].

---

[20] La relazione della Corte - Sezioni riunite in sede di controllo – delibera n. 27 del 22 luglio 2005 (I quadrimestrale 2005) – evidenzia come la copertura si riferisca indistintamente a tutti gli oneri recati dall'articolato senza indicare per ciascuno intervento la corrispondente autorizzazione di spesa, come richiesto dall'art. 11-*ter* comma 1 della legge n. 468 del 1978, e, in secondo luogo, come la copertura di una spesa permanente predeterminata nel suo ammontare mal si concili con il requisito della modulabilità che caratterizza il Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, istituito dalla legge n. 440 del 1997, per effetto dell'inserimento nella tab. C allegata alla Legge Finanziaria.

Sono definiti i percorsi per ciascuna delle tipologie dei licei con i relativi orari annuali degli insegnamenti obbligatori comuni ed a scelta dello studente e di quelli facoltativi [articoli 2–11].

È introdotta la nuova figura del docente incaricato del raccordo tra le attività della scuola, gli studenti, le famiglie ed il contesto esterno. Al docente, provvisto di specifica formazione, sono affidati compiti di orientamento, di tutorato degli studenti, di coordinamento della didattica, nonché le relazioni con le famiglie e la cura della documentazione del percorso formativo compiuto dagli studenti [art. 12, comma 2].

Sono individuati gli adempimenti che concretano il processo di passaggio al nuovo ordinamento, disciplinato dall'integrazione delle disposizioni dei commi da 1 a 4 dell'art. 27. La definizione dei suddetti adempimenti, da parte del MIUR e delle Regioni, condiziona l'avvio contestuale, dall'anno scolastico e formativo 2007-2008, delle prime classi dei licei e dei corsi di istruzione e formazione professionale. La definizione degli adempimenti di competenza del Ministero consente, inoltre, la promozione di sperimentazioni del nuovo ordinamento nelle scuole[21]. La dotazione organica di diritto dei docenti per l'a.s. 2005-2006 resta confermata fino alla messa a regime dei nuovi licei [art. 27, comma 5].

L'esercizio del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione viene esteso, dall'a.s. 2006-2007, al terzo anno degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, raggiungendo in tal modo gli undici anni complessivi [art. 28, comma 1].

Le risorse statali, costituite dai fondi di cui all'art. 1, comma 7, del d.l. n.148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993 (circa 305 milioni annui) ed all'art. 4 della legge n. 440 del 1997 (circa 186 milioni nel 2005) e da una quota del finanziamento disposto annualmente dalle leggi finanziarie, sono destinate, previo riparto, alle Regioni ai fini dell'assolvimento del diritto-dovere nei percorsi di istruzione e formazione professionale. Conseguentemente, è regolamentato il procedimento per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali [art. 28, commi 3 e 4].

L'onere prodotto dall'attuazione del decreto, valutato, per l'anno 2006, in 44.930.239 euro e, a decorrere dal 2007, in 43.021.470 euro, trova copertura negli stanziamenti assicurati dall'art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004. Le suddette somme sono utilizzate per il funzionamento amministrativo-didattico delle scuole, il personale e la copertura del mancato introito delle tasse scolastiche [art. 30]. La Relazione tecnica ha individuato quali disposizioni produttive di nuovi oneri esclusivamente quelle recate dagli articoli da 4 a 11, che disciplinano le otto tipologie di licei, ed il comma 1 dell'art. 28, che porta al terzo anno del secondo ciclo l'obbligo scolastico. L'onere riferito ai licei riguarda l'incremento delle spese per il funzionamento amministrativo-didattico, valutato in 30 milioni per il 2006 ed in 15 milioni, come necessità permanenti, a partire dal 2007. Infatti, viene dimostrata l'insussistenza di nuove spese per i docenti; il personale ATA non è considerato. La spesa annua determinata dal prolungamento di un ulteriore anno dell'obbligo scolastico è individuata in circa 28 milioni, di cui 0,8 milioni (3 per cento) per il funzionamento; 19 milioni (68 per cento) per il personale ed 8 milioni (29 per cento) relativi alle mancate entrate delle tasse di iscrizione.

L'individuazione, operata dalla Relazione tecnica, delle norme dalle quali derivano nuovi oneri deve essere sottoposta ad attenta analisi, la cui necessità risulta sottolineata insistentemente dalle clausole che affermano l'invarianza della spesa frequentemente apposte a

---

[21] Con decreti in data 28 dicembre 2005 il Ministro ha adottato gli atti che danno esecuzione agli adempimenti riguardanti i licei. Successivamente, il Ministro, ritenuta verificata la condizione posta dal comma 4 – ultimo periodo – dell'art. 27, con decreto n. 775 del 31 gennaio 2006, ha promosso un progetto, in ambito nazionale, concernente l'introduzione di innovazioni riguardanti gli ordinamenti liceali.
La Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale, chiedendo l'annullamento del decreto n. 775 (ricorso n. 4 del 29 marzo – 6 aprile 2006 in G.U. – serie speciale – n. 16 del 19 aprile 2006; ricorso n. 5 del 29 marzo – 12 aprile 2006 in G.U. – serie speciale – n. 19 del 10 maggio 2006).

disposizioni del decreto: ad es., articoli 1, comma 15; 3, comma 5; 12, comma 1. Non è, infatti, realistico ritenere che gli incrementi di spesa possano essere evitati per semplice effetto di affermazioni di tal fatta, sia pure di valenza legislativa. Un affidabile controllo dei volumi di spesa può ottenersi solo attraverso rigorose analisi funzionali ed organizzative aventi ad oggetto l'azione che le Scuole e l'Amministrazione debbono porre in essere per attuare gli interventi disposti dalle norme. Oltretutto, un tale approccio può concorrere ad evidenziare possibili risparmi di spesa e, quindi, risorse da impegnare per altre necessità. Diversamente, le innovazioni della riforma scolastica restano esposte al rischio di inaridirsi a causa di una prolungata mancata attuazione, dovuta all'insufficienza dei mezzi finanziari.

L'esame del provvedimento, condotto anche sulla base delle relazioni, fa emergere come la valutazione dell'incidenza delle innovazioni ordinamentali sulla qualità e quantità delle prestazioni richieste risulti spesso carente ed in qualche caso assente.

Ciò è quanto emerge direttamente dalle soluzioni finanziarie adottate dal decreto e dai contenuti della Relazione tecnica, ma, per un esauriente esame dei profili finanziari del provvedimento, occorre soffermarsi anche sulle disposizioni non considerate o non adeguatamente valutate dalla Relazione. L'attenzione va posta su tre gruppi di disposizioni, precisamente: *a)* articoli 3, comma 3, e 7, comma 3; *b)* articoli da 4 ad 11 e 25; *c)* articoli da 15 a 22 e 28, comma 1.

Le disposizioni *sub a)* riguardano, entrambe, l'insegnamento in inglese di discipline non linguistiche. Il decreto non contiene alcuna misura attuativa della previsione normativa, né le relazioni che lo accompagnano chiariscono con quali docenti si potrà provvedere. Il che pone di fronte all'alternativa di un onere non coperto o di un'innovazione didattica destinata a restare non attuata.

Le norme *sub b)* disciplinano le tipologie dei nuovi licei e la promozione degli insegnamenti linguistici e delle tecnologie sul presupposto – dimostrato nella Relazione tecnica - della rispondenza dell'attuale consistenza numerica della dotazione organica di diritto del personale docente anche alle necessità poste dal nuovo ordinamento senza porsi il problema della disponibilità, nei docenti, delle competenze professionali da esso effettivamente richieste.

Circa le norme *sub c),* la Relazione tecnica attesta che il provvedimento non comporta oneri per le pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato. Gli articoli da 15 a 22, riguardanti l'istruzione e la formazione professionale, materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, pongono a loro carico un complesso di obiettivi vincolanti, costituiti, in via di sintesi, dal dover assicurare i livelli essenziali delle prestazioni del servizio formativo definiti dal decreto, che, per altra via, condizionano lo stesso accreditamento e l'attribuzione dell'autonomia delle istituzioni formative. A ciò si aggiunge che per poter corrispondere al prolungamento dell'obbligo formativo disposto dal comma 1 dell'art. 28 anche i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, così come previsto per gli istituti scolastici, dovranno contare su un più elevato numero di docenti e sostenere ulteriori spese di funzionamento. Per sopperire a questa realtà, superando l'attestazione della Relazione tecnica[22], e, nello stesso tempo, contenendo, sia pur solo parzialmente, la posizione negativa espressa dalle Regioni e dagli Enti locali in sede di Conferenza Unificata, il Governo, nel corso del procedimento di esercizio della delega, ha introdotto nell'art. 28 i commi 3 e 4, che attribuiscono alle Regioni le risorse, di cui si è già detto in precedenza.

La decisione del Governo evidenzia che la valutazione, contenuta nella Relazione tecnica, che le disposizioni del decreto non comportassero oneri per le Pubbliche amministrazioni

[22] Si conoscono due testi della Relazione contraddistinti dalle date, rispettivamente, del 20 giugno e del 14 ottobre 2005; entrambi non considerano i commi 3 e 4 dell'art. 28. Diversamente, la Relazione illustrativa, nella redazione successiva alla riunione del Consiglio dei Ministri – 13 ottobre 2005 -, nella quale è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo n. 226, dà ragione dell'inserimento dei commi 3 e 4 nell'art. 28, avvenuto a seguito della proposta avanzata dal Governo in occasione della riunione della Conferenza Unificata del 15 settembre 2005.

diverse dallo Stato, non è stata ritenuta corrispondente alla realtà per quanto riguarda il sistema dell'istruzione e formazione professionale. Se, infatti, può convenirsi che gli articoli da 15 a 22 non determinano nuove spese, è, per altro verso, indubitabile che essi esigono un apporto di particolare rilievo da parte delle Regioni e degli Enti locali per l'erogazione del servizio formativo[23]. Ciò ha reso necessario il trasferimento delle risorse, già risultanti a carico del bilancio dello Stato, unitamente ad una quota posta a carico delle assegnazioni stabilite annualmente dalle leggi finanziarie, disposto dai commi 3 e 4 dell'art. 28. Tali fondi - si deve ritenere - concorrano a ristorare anche gli oneri prodotti dall'estensione dell'obbligo formativo al terzo anno dei percorsi di istruzione e formazione (art. 28, comma 1).

Le osservazioni esposte sono coerenti con le valutazioni espresse dalle Sezioni riunite nel referto concernente la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi emanati nel quadrimestre settembre-dicembre 2005[24]. In particolare, sono state evidenziate le disposizioni potenzialmente suscettibili di pregiudicare il contenimento degli oneri nei limiti stabiliti ed è stato sottolineato come la complessità del disegno normativo e la scarsa specificazione della sua concreta attuazione, in relazione alle risorse disponibili a legislazione vigente, rendano difficile esprimere una compiuta valutazione della congruità della quantificazione delle nuove spese contenuta nel decreto. Ciò anche in conseguenza della circostanza che le spese autorizzate non sono state correlate alle singole disposizioni di spesa.

G. Il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 227, entrato in vigore il 19 novembre 2005, disciplina la formazione iniziale universitaria od AFAM degli insegnanti (laurea magistrale o diploma accademico di secondo livello), il conseguimento dell'abilitazione unitamente alla laurea o al diploma e lo svolgimento, mediante un contratto di inserimento formativo al lavoro, di un anno di applicazione presso le scuole [articoli 1, comma 4, 4 e 6].

L'immatricolazione ai corsi universitari o accademici è a numero programmato, previe prove selettive. Il numero dei posti è determinato in ragione dei posti che si prevede di coprire nelle scuole statali di ciascuna regione, maggiorato del 30 per cento [art 3]. Le attività di studio, integrate da tirocinio assistito, si concludono con l'esame di Stato con valore abilitante [articoli 2 e 4]. Le tasse e i contributi versati dagli ammessi ai corsi ne costituiscono la fonte di finanziamento [art. 2, comma 8]. L'abilitazione e la valutazione positiva dell'anno di applicazione costituiscono requisiti esclusivi per l'ammissione ai concorsi per l'insegnamento nelle scuole statali [art. 1, commi 5 e 6].

Sulla base della considerazione che il nuovo sistema di formazione dei docenti si configura come una trasformazione di quello in atto, la Relazione tecnica rileva che le strutture e le risorse umane e strumentali già esistenti saranno utilizzate dai corsi attivati presso le università e le istituzioni AFAM: ciò comporta che l'attuazione del decreto legislativo non determina ulteriori oneri, ad eccezione di due limitati apporti, costituiti da un finanziamento, per ciascuno degli anni 2005 e 2006, di 10,5 milioni, posto a carico del piano di sviluppo universitario 2004-2006, destinato all'adeguamento delle strutture [art. 2, comma 10][25] e di 1

---

[23] A conforto di quanto affermato nel testo si vedano: *a)* la Nota di lettura n. 163 – ottobre 2005 – del Servizio del Bilancio del Senato che indica le conseguenze, anche di ordine finanziario, che l'applicazione degli articoli 15-22 del decreto potrebbe produrre; *b)* la Verifica delle quantificazioni – nota n. 418 del 6 ottobre 2005, redatta dai Servizi Bilancio dello Stato e Commissioni della Camera dei Deputati, nella quale, comunque, non è presente l'analisi dei commi 3 e 4 dell'art. 28. Al Senato, nella riunione dell'11 ottobre 2005, della Commissione Bilancio il relatore Izzo segnalava l'opportunità di specificare i rapporti finanziari conseguenti al passaggio effettivo delle competenze dallo Stato alle Regioni dei percorsi di istruzione e di formazione professionale sia nel periodo transitorio che a regime, *correlando l'attuazione delle norme del Capo III alla previa definizione ed al trasferimento alle Regioni di adeguate risorse.* Alla Camera, nella stessa data, la Commissione V, rilasciando parere favorevole sullo schema di decreto, accompagnato da alcune condizioni, sul punto in questione formulava un'osservazione di analogo contenuto.

[24] Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo – delibera n. del 5-10 maggio 2006 (III quadrimestrale 2005).

[25] Le conseguenti modifiche al piano di sviluppo delle università per il triennio 2004-2006 sono contenute nel dm 17 novembre 2005 (G.U. n. 43 del 21 febbraio 2006).

milione, finalizzato alla promozione di iniziative di eccellenza da parte degli atenei e delle accademie, prelevato dal fondo di cui alla legge n. 440 del 1997 [art. 8, comma 1][26].

H. Norme finanziarie.

L'esposizione fin qui svolta ha consentito di cogliere le modalità adottate per il finanziamento della riforma e la loro diretta applicazione nelle soluzioni prescelte per ciascuno dei decreti legislativi. Occorre, ora, verificare come le une e le altre si rapportino con il meccanismo finanziario delineato dalla legge delega n. 53 del 2003.

I mezzi finanziari occorrenti per la realizzazione delle finalità della legge dovevano essere individuati mediante un piano programmatico, che il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto approvare previa acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata[27]. L'attuazione del piano, collegato al sostegno di undici categorie di obiettivi di politica scolastica e formativa, sarebbe avvenuta, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, nei limiti degli stanziamenti disposti dalle leggi finanziarie annuali [articoli 1, comma 3, e 7,commi 6 ed 8]. Ciò imponeva la gradualità nell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni [articoli 2, comma 1 lett. *c)* ultimo periodo, e art. 7, comma 6].

Ai Ministri dell'istruzione e dell'economia e finanze veniva posto l'onere del monitoraggio annuale delle necessità finanziarie in relazione al progressiva attuazione della riforma [art. 7, comma 10]. Dell'assolvimento di questo onere i Ministeri non danno notizia.

La ricostruzione del quadro complessivo del finanziamento della riforma scolastica procede dunque dal piano programmatico (PP) di interventi finanziari, predisposto dal Ministro. Esso è stato condiviso, nella riunione del 12 settembre 2003, dal Consiglio dei Ministri, ma non ha raggiunto l'approvazione, non avendo acquisito l'intesa con la Conferenza unificata. La durata, non definita dalla legge, - quinquennio 2004-2008 - è stabilita dal piano stesso; il finanziamento è stimato in 8.320 milioni, dei quali 4.283 già iscritti in bilancio e 4.037 da reperire. Questi sono gli unici dati finanziari presenti nel documento, che consta di una rassegna degli obiettivi elencati nella legge delega, non accompagnata da indicazioni di ordine finanziario, né sorretta da alcuna valutazione tecnica delle stime espresse nei due dati finanziari. Viene precisato che le risorse da destinare alla formazione dei docenti comprendono quelle per gli insegnanti delle scuole paritarie. In definitiva, le disponibilità che si è detto essere già presenti in bilancio non sono state chiaramente individuate e l'attuazione della riforma e i mezzi finanziari necessari sono stati lasciati all'eventualità del loro reperimento.

L'esercizio della delega da parte del Governo è avvenuto, seguendo il procedimento previsto dalla legge n. 53 del 2003, attraverso un serrato confronto con le Regioni e le altre autonomie territoriali nella sede della Conferenza unificata, secondo il duplice modulo del parere o dell'intesa per le materie interferenti con le competenze regionali e degli enti locali. Tema centrale del confronto è stato il ruolo da riconoscersi al piano programmatico nel finanziamento complessivo della riforma. Su di esso l'intesa non è stata raggiunta, avendo le Regioni e le autonomie territoriali ritenuto non adeguate le previsioni finanziarie del piano ed il raggiungimento dell'intesa condizionante lo stesso esercizio della delega. Posizione contrastata dal Governo, che ha sostenuto che il piano è, in realtà, rivolto a sostenere il generale processo di riqualificazione della scuola, non interferendo, quindi, con l'emanazione dei decreti legislativi, che incontrano il solo ostacolo, ove comportino nuove spese, del preventivo reperimento delle necessarie coperture (art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003)[28]. Affermazione che ha esposto l'esercizio della delega ad aspetti di forte problematicità.

---

[26] Si veda anche Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo – delibera n. 5 del 10 maggio 2006 (III quadrimestrale 2005).

[27] Art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

[28] Si vedano le Relazioni relative ai dd.lgs. n. 76 e 77 del 2005.

Più in particolare, le ragioni della mancata intesa sono state individuate da parte della Conferenza Unificata nella sottovalutazione degli effetti, non solo finanziari, derivanti dalle innovazioni da introdurre negli ordinamenti didattici, a loro volta suscettibili di far emergere necessità di nuove strutture edilizie. Secondo la Conferenza, l'assenza di una preliminare ricognizione delle risorse delle Regioni ha condotto ad una non adeguata copertura finanziaria del sistema dell'istruzione e della formazione professionale, cui si uniscono pesanti ricadute per gli Enti locali a causa della mancata considerazione dei riflessi finanziari degli adempimenti posti a loro carico[29].

Come si è visto, l'attuazione del PP avviene mediante i fondi già presenti in bilancio ed i finanziamenti delle leggi finanziarie annuali; l'esercizio della delega, concretato dai decreti legislativi, è corredato da relazioni tecniche; i decreti legislativi sono emanati sulla base dell'attestazione che la loro applicazione non determina nuovi o maggiori oneri oltre quelli, espressamente quantificati, che trovano copertura nelle risorse apprestate.

È quindi opportuno passare alla ricognizione del complesso delle risorse finanziarie effettivamente impegnate nella riforma.

I due prospetti che seguono riepilogano, il primo, le risorse delle leggi finanziarie ed, il secondo, le destinazioni che per esse, unitamente ai mezzi finanziari tratti da altre fonti, sono state disposte. Le informazioni fornite possono poi essere poste a raffronto con i dati di sintesi del PP. La ricostruzione in tal modo operata può essere integrata con le risultanze contabili, ricavate dai rendiconti, relative ai capitoli sui quali sono stati iscritti gli stanziamenti assegnati dalle leggi finanziarie: capitolo 7262, per l'anno 2004, e capitoli 1294 e 7111, per il 2005.

Prospetto 1

Risorse finanziarie assegnate per la riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione (articoli 1, comma 3, e 7, comma 6, legge n. 53/2003)

(milioni di euro)

Fonti finanziarie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTALE
legge. n. 53 del 2003 art. 7 5	12,731	45,829	66,198	66,198	66,198	66,198	323,352
legge n. 350 del 2003 art. 3 92	-	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	450,000
legge n. 311 del 2004 art. 1 130	-	-	110,000	110,000	110,000	110,000	440,000
legge n. 266 del 2005 art. 1 578	-	-	-	44,000	44,000	44,000	132,000
TOTALE	**12,731**	**135,829**	**266,198**	**310,198**	**310,198**	**310,198**	**1.345,352**

[29] Si veda, ad esempio, parere del 15 settembre 2005 – rep. Atti n. 879/CU.

Prospetto 2

Destinazioni di spesa attribuite alle risorse finanziarie disponibili per la riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione*
(Legge 28 marzo 2003 n. 53 e relativi decreti legislativi)

(in migliaia di euro)

Destinazioni di spesa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTALE
formazione docenti relazione tecnica d.lgs. n. 59/2004	bilancio MIUR e fondo legge n. 440/1997 N.Q.(1)	idem	idem	idem 20.000 legge n. 311/2004	idem	idem	N.Q. 20.000
formazione docenti art. 2 10 d.lgs. n. 227/2005	-	-	10.500 (2)	10.500	-	-	24.000
art. 8 1				1.000 O.P.(3)	1.000	1.000	
				legge n.440/1997			
formazione docenti insegn.lingua straniera scuola primaria legge n.311/2004 art.1 128 e 130	-		28.000 (4)	-	-	-	28.000 (4)
IFTS - educazione adulti legge n. 350/2003 art. 3 92	-	42.628 (5)	-	-	-	-	42.628 (5)
anticipi iscrizioni scuola infanzia-scuola primaria legge n.53/2003 art.7 5; d.lgs. n.59/2004 art.18;	12.731	45.829	66.198 O.P.	66.198	66.198	66.198	391.702
legge n.311/2004 art.1 130			4.350	15.500 O.P.	15.500 O.P.	15.500	
				2.500	7.500 O.P.	7.500	
serv.naz.valutazione legge n.350/2003 art.3 92	-	7.306	10.360 O.P.	10.360 (6)	10.360	10.360	48.746
innalzamento obbligo scolastico e formativo a 10 anni d.lgs.n.76/2005 artt.6 1 e 9 legge n.350/2003 art.3 92 e 311/2004 art.1 130	-	-	11.888	15.815 O.P.	15.815	15.815	59.333
			(1.963 funz.amm.vo didattico - 9.925 tasse scolastiche)				
attuazione diritto-dovere istruzione e formazione legge n. 311/2004 art. 1 130	-	-	15.905	-	-	-	15.905
d.lgs. n. 76/2005 art. 6 1-3-4 legge n. 144/1999 art. 68 4	quota parte 304.709(7) 98.127(8) O.P.	idem	idem	idem	idem	idem	N.Q.
	Risorse statali N.Q.						
docenti *tutor* legge n. 350/2003 art 3 92 legge n. 311/2004 art. 1 130	-	21.270	63.810 O.P.	63.810(14)	63.810	63.810	319.745
			9.095	11.380	11.380	11.380	

anagrafe studenti d.lgs .n. 76/2005 art. 3	-	-	bilancio MIUR N.Q.	idem	idem	idem	N.Q.
tecnologie multimediali legge n. 350/2003 art. 3 92	-	6.908	3.942	-	-	-	10.850
incentivazione produttività personale ex M.P.I art. 2 octies*; legge n. 311/2004 art. 1 130	-	-	7.000 O.P.	7.000 (9)	7.000 (9)	7.000 (9)	28000 (9)
alternanza scuola lavoro: a)sistema istruzione art. 9 1 d.lgs.n.77/2005;	-		10.000	30.000 O.P.	30.000	30.000	100.000
b)sistema istruzione e formazione professionale art.9 3 d.lgs.n.77/2005;	-	-	11.888 (10)				131.573
legge n. 440/1997	11.345	22.690	45.650 (11)				
legge n. 144/1999 art. 68 4, lett.a)				40.000 (12)			
II ciclo istruzione e formazione d.lgs. n. 226/2005 art. 30							
a) licei, di cui:				44.900	43.000	43.000	130.900
- articoli 4-11, funzionamento amm.vo-didattico				30.200	15.000 O.P.	15.000	
- articolo 281 innalz.obbligo scol. ad 11 anni, di cui:							
- funzionamento amm.vo didattico				200	800 O.P.	800	
- personale				6.200	18.900 O.P.	18.900	
- mancate entrate tasse scolastiche				8.300	8.300	8.300	
b) corsi d'istruzione e formazione prof.le articoli 15-22 e 28 (13)				a) quota risorse leggi finanziarie annuali N.Q O.P.;			
				b) quota parte risorse di cui art. 6 3 d.lgs. n. 76/2005;	idem	idem	N.Q.
				c) trasf.ento beni risorse finanziarie umane e strumentali alle RR ed EE.LL.			
				art. 6 4 d.lgs.n.76/2005			
TOTALE	**24.076**	**146.631**	**298.586**	**338.963(14)**	**271.563**	**271.563**	**1.351.382**

* Le disposizioni legislative cui si fa riferimento sono: legge n. 53/2003 artt. 1 e 7; decreti legislativi n. 59 e 286 del 2004; n. 76,77,226,227 del 2005; leggi finanziarie: legge n. 350 del 2003 art 3. 92; n. 311/2004 art. 1. 130; n. 266/2005 art. 1. 578;decreto legge n. 63/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 109 del 2005 art. 2 octies.

(1) risorse non quantificate.

(2) a carico delle risorse di cui all'art. 13 del decreto MIUR 5 agosto 2004 (G.U. n. 277 del 25 novembre 2004) concernente il piano di sviluppo delle università 2004-2006.

(3) oneri permanenti.

(4) importo ridotto a 14.633 in applicazione dell'art. 1 ter, comma 1, del DL n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005.

(5) destinazione presente nell'elencazione di cui all'art. 1 comma 3, della legge n. 53/2003, ma non pertinente all'ambito del sistema educativo di istruzione e di formazione, come individuato dall'art. 2, comma 1 lettera d), della stessa legge.

(6) importo ridotto a 6.168 dalla legge di bilancio 2006.

(7) anche 2002; 2001 290.249.

(8) anche 2002; 2001 56.810.

(9) somma non più disponibile per effetto dell'art. 1, comma 189 della legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006).

(10) somma riportata dall'anno 2004.

(11) rendiconto MIUR 2005 - capitolo 1294 - economie per mancata adozione del decreto di variazione del bilancio da parte del MEF.

(12) Legge n. 266/2005 art. 1..578.

(13) I corsi sono stati già considerati nel "sistema di istruzione e formazione professionale".

(14) Dotazione ridotta di 63 milioni destinati alla copertura dei compensi per le commissioni degli esami di maturità dell'a.s. 2005/2006: d.l. 12 giugno 2006, n. 210.

È ora possibile richiamare l'attenzione sulle informazioni di maggiore interesse che si ricavano dai prospetti e presentare alcune considerazioni conclusive sul congegno finanziario delineato a supporto della riforma dalla legge delega n. 53 del 2003 e sull'applicazione che lo stesso ha avuto nei decreti legislativi.

Anzitutto, una constatazione. Non è dato conoscere il costo complessivo della riforma, che è espresso dalla somma di fondi diversi, già esistenti in bilancio, e delle risorse apportate dalle leggi finanziarie. Dei primi, quasi sempre individuati mediante la generica indicazione di una quota-parte[30], è omessa la quantificazione, con il risultato di lasciarne la determinazione quantitativa alla sede amministrativa. Né esiste alcun documento di fonte ministeriale che, riferendosi al dato del PP – 4.283 milioni – fornisca la dimostrazione dei mezzi progressivamente riconvertiti alle esigenze della riforma. Le leggi finanziarie 2001–2002–2003 non hanno previsto assegnazioni espressamente destinate alla riforma. Le nuove risorse provenienti dalle leggi finanziarie, a partire da quella del 2003[31] fino a quella per il 2006[32], ammontano a circa 1.345 milioni, volume che si confronta - 33,3 per cento - con la stima ipotizzata dal piano pari a 4.037 milioni. Premesso che dal complesso dei decreti legislativi, costituenti l'attuazione normativa della riforma, e delle risorse disponibili si evince il riparto tra i diversi obiettivi di circa 1.351 milioni, l'accertamento dell'effettiva utilizzazione di questa dotazione per le finalità della riforma può essere raggiunta attraverso due verifiche: 1. attinenza delle destinazioni delle risorse all'ambito dei sistemi scolastico e formativo; 2. risultanze dei rendiconti.

1. Tra le undici categorie di obiettivi sono compresi gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e per l'educazione degli adulti. Questi, che sono stati finanziati unicamente a carico dell'annualità 2004 dello stanziamento disposto dalla Legge Finanziaria n. 350 del 2003 art. 3, comma 92, per circa 43 milioni, attengono ad un segmento di istruzione che si colloca oltre l'ambito definito per il sistema educativo di istruzione e di formazione dall'art. 2, comma 1 lett. *d)*, della legge n. 53 del 2003. Non sono state concesse risorse per lo sviluppo dell'attività motoria e le competenze ludico-sportive degli studenti; per il rimborso delle spese di autoaggiornamento dei docenti; per la valorizzazione del personale ATA; per l'edilizia scolastica.

Una questione, che non ha una valenza solo giuridica e che, quindi, non è risolubile unicamente con i canoni dell'interpretazione delle norme, richiedendo più propriamente la verifica del rispetto degli indirizzi politici da condursi in sede parlamentare e governativa, è quella concernente le finalizzazioni di spesa individuate dalle leggi finanziarie. Esse, ad eccezione di quanto avviene per la Legge Finanziaria 2006, sono collegate a stanziamenti qualificati come oneri permanenti. Dal che nasce la questione se l'Amministrazione sia tenuta al loro rispetto negli anni successivi, conseguendone l' indisponibilità delle relative assegnazioni per diverse destinazioni, anche se comprese nelle categorie di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003. Qualche elemento di fatto è offerto, oltre che dal prospetto 2, in particolare, circa il finanziamento relativo all'IFTS ed all'educazione degli adulti, e dai dati che si passa ad esporre.

2. L'utilizzazione che hanno avuto i fondi delle due annualità – 2004 e 2005 – della legge n. 350 del 2003 (art. 3, comma 92) e dell'annualità 2005 della legge n. 311 del 2004 (art. 1, comma 130), in rapporto agli obiettivi stabiliti nell'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e, tra questi, di quelli selezionati dalle stesse leggi, si ricava direttamente dal prospetto 2.

---

[30] Fa eccezione, ad esempio, la disposizione recata dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2005.

[31] Sono esclusivamente quelle costituite dalla quota della parte corrente del Fondo speciale – accantonamento MIUR – (tab. A) il cui utilizzo è disposto dall'art. 7, comma 5, della legge n. 53 del 2003.

[32] L'art. 1, comma 578, della legge n. 266 del 2005 (Legge Finanziaria 2006) ha assegnato 44 milioni per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, quest'ultimo, anno terminale del quinquennio secondo la durata stabilita dello stesso piano. La Legge Finanziaria 2006, a differenza delle precedenti, omette il riferimento dei finanziamenti agli obiettivi elencati nell'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003.

La conoscenza della spesa effettivamente impegnata ed erogata per ciascuna destinazione è resa impossibile a causa della mancata quantificazione delle risorse utilizzate già presenti in bilancio. A ciò si aggiunge, per gli stanziamenti derivanti dalle leggi finanziarie, la necessità di condurre una analisi di dettaglio delle risultanze dei rendiconti per tutti i capitoli sui quali essi sono stati distribuiti, che in questa sede non è effettuabile. Con questi limiti, dal rendiconto 2004 – capitolo 7262 – si desume che i 90 milioni assegnati dalla Legge Finanziaria per lo stesso anno sono stati trasferiti ai capitoli di gestione per 78,1 milioni, mentre 11,9 milioni hanno costituito residui. Nel 2005 – capitolo 7111 -, i residui 11,9 milioni sono stati ripartiti; mentre dei 90 milioni – annualità 2005 proveniente dalla Legge Finanziaria 2004 – 74,1 milioni sono stati distribuiti sui capitoli di gestione e 15,8 milioni sono stati mantenuti come residui. L'assegnazione di 110 milioni, disposta per lo stesso anno dalla Legge Finanziaria 2005, - capitolo 1294 - è stata ripartita per 48,4 milioni; 15,9 milioni e 45,65 milioni sono stati, rispettivamente, i residui e le economie. Queste sono state dovute alla mancata adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze della variazione di bilancio richiesta dal MIUR. Tra i 48,4 milioni ripartiti era compreso il finanziamento per 28 milioni della formazione dei docenti ai fini dell'insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria, che è stato ridotto a 14,6 milioni per effetto del decreto taglia spese[33]. L'assegnazione della Legge Finanziaria 2005 è così risultata complessivamente ridotta del 53,6 per cento, pari a 59 milioni su 110.[34]

Come già detto, queste informazioni non possono considerarsi esaurienti, in quanto per verificare l'effettiva utilizzazione dei fondi ripartiti occorrerebbe accertare che essi siano stati impegnati sui capitoli di gestione.

Così ricostruito il quadro finanziario della riforma dei sistemi di istruzione e formazione, si può constatare come la relazione tra piano programmatico e fonti finanziarie, che hanno concorso alla provvista della riforma, si sia, nella realtà, ridotta a verificare la coerenza delle finalizzazioni di spesa disposte dalle leggi finanziarie con le categorie di obiettivi che la legge n. 53 del 2003 lega al piano. Ciò è dipeso, innanzitutto, dalla mancanza nel PP di effettivi contenuti finanziari ad eccezione di due dati e della loro somma, individuativi della stima dei fondi, rispettivamente, disponibili e di quelli da reperire. In tal modo, è venuta a mancare la decisione politica sulla dimensione finanziaria complessiva sottesa dagli obiettivi della riforma ed il loro perseguimento è stato costretto nei termini consentiti dalle leggi finanziarie. Presupposto della situazione determinatasi è stata, infatti, la posizione del Governo che ha ritenuto il PP un elemento non condizionante gli interventi finanziari a sostegno degli obiettivi della riforma, individuati, invece, dalle leggi finanziarie quali opzioni delle priorità da perseguire. La stessa situazione ha trovato ovvio riflesso nel difficile, e non risolto, confronto che il Governo ha avuto con la Conferenza Unificata. La vicenda che ha riguardato la determinazione dei mezzi finanziari concernenti il secondo ciclo di istruzione e formazione, che solo in prossimità della approvazione definitiva del decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri ha condotto ad individuare le fonti dalle quali trarre le risorse – non quantificate – da trasferire alle Regioni ed agli Enti Locali, è del tutto significativa.

Sono state descritte le soluzioni adottate per il finanziamento dei sei decreti legislativi, che hanno concretato l'interpretazione che il Governo ha dato del congegno finanziario delineato dalla legge n. 53 del 2003. Se ben si intende, esse sembrano non aver seguito la lettura che di quelle disposizioni ha fornito la Corte costituzionale[35]. La Regione Emilia-Romagna aveva ritenuto viziata da illegittimità costituzionale, per lesione del principio della leale collaborazione, la norma dell'art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003 perché autorizzativa della spesa in assenza del PP, la cui approvazione presupponeva l'intesa con la Conferenza

[33] Art. 1ter comma 1, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005.

[34] Quanto fin qui esposto va integrato, per l'anno 2006, con le osservazioni più innanzi svolte circa i contenuti del decreto-legge 12 giugno 2006, n. 210.

[35] Sentenza n. 231 dell'8 – 16 giugno 2005.

Unificata. La Corte, al contrario, ha affermato che la disposizione è legittima in quanto essa richiama espressamente il PP e quindi anche le modalità della sua approvazione. Ciò comporta che l'autorizzazione alla spesa recata dall'art. 3, comma 92, resta subordinata, per quanto concerne la sua concreta attuazione, all'approvazione del PP, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza Unificata.

A causa del nesso esistente tra disposizioni delle leggi finanziarie e la norma dettata dall'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003, riguardante il PP che la Corte costituzionale ha messo in evidenza, solo l'intesa con la Conferenza Unificata, consentendo l'approvazione del piano, avrebbe reso utilizzabili le risorse. Questa linea non è stata seguita dal Governo.

Si è visto come l'emanazione dei decreti legislativi sia avvenuta, assumendo il Governo la responsabilità dell'affermazione, che si rinviene nelle relazioni che li accompagnano, in particolare quelle tecniche, che l'attuazione degli stessi decreti non determina ulteriori oneri nell'organizzazione e nell'erogazione del servizio scolastico e/o formativo da essi innovate, oltre quelli assicurate dalle risorse già esistenti in bilancio, da quelle rese disponibili dalle leggi finanziarie e da specifiche norme individuate negli stessi decreti legislativi.

Ciò conduce a rapportare la posizione espressa dal Governo in occasione dell'approvazione dei decreti legislativi alle osservazioni fin qui esposte, che risultano coerenti con quanto rilevato dalla Corte nelle relazioni quadrimestrali riguardanti la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi. Questo esercizio fa emergere come aspetti decisivi, sui quali la progressiva trasposizione della riforma nella concreta erogazione del servizio scolastico e formativo offrirà importanti elementi di verifica, siano quelli:

- della affermata sufficienza del monte orario delle prestazioni dei docenti previsto negli ordinamenti previgenti rispetto a quelle richieste dal nuovo ordinamento;
- della mancata considerazione delle esigenze della riconversione delle competenze professionali, soprattutto dei docenti, nel loro impatto sull'effettiva erogazione dei nuovi contenuti didattici;
- della affermata inesistenza di oneri non considerati e/o di situazioni di sottovalutazione dei contenuti innovativi della riforma.

Sotto questo riguardo, gli oneri che appare destinato a sviluppare il nuovo ordinamento dei licei potrebbero configurare le situazioni innanzi ipotizzate. Ad esempio, l'introduzione della figura del docente-*tutor* (art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 226 del 2005); l'effettivo complesso delle spese indotte dall'estensione dell'obbligo scolastico al terzo anno di istruzione secondaria superiore (art. 28, comma 1, del decreto citato). Inoltre, la conferma della consistenza numerica degli organici di diritto può rivelarsi un approccio riduttivo, esponendo il sistema scolastico a configgere con le necessità espresse dal servizio scolastico a causa del suo carattere di inderogabilità (art. 28, comma 5, del decreto n. 226)[36].

Un efficace strumento di verifica e di contenimento delle sollecitazioni espansive della spesa sta nell'effettuazione di una rigorosa analisi funzionale delle esigenze espresse dai nuovi ordinamenti didattici da rapportare alle risorse già attualmente impegnate nei sistemi scolastico e formativo (analisi delle condizioni strutturali di fattibilità). Essa deve portare ad evidenziare il loro pieno impiego e le possibilità di migliore utilizzazione. Ciò potrebbe far rinvenire risorse già disponibili nei sistemi, da indirizzare al soddisfacimento delle necessità determinate dalla attuazione della riforma. Diversamente, il carattere di inderogabilità della prestazione del servizio scolastico potrebbe costringere le scuole, a fronte della mancanza o della insufficienza delle risorse, a non trasferire nel servizio scolastico i contenuti innovativi della riforma, rendendola in tal modo inoperante.

[36] Sul punto si veda il parere reso dal CNPI nell'adunanza del 22 giugno 2005.

In conclusione di questo paragrafo si può tentare una valutazione complessiva del congegno finanziario messo a punto per il finanziamento della riforma e sui suoi riflessi di ordine operativo ed istituzionale. Esso, come si è visto,

- demanda la quantificazione dei nuovi oneri e l' individuazione delle relative coperture alle leggi finanziarie annuali;
- integra il volume complessivo delle risorse necessarie mediante una diversa utilizzazione di fondi già esistenti in bilancio;
- affida la modulazione delle innovazioni ordinamentali e didattiche ai decreti legislativi entro i limiti consentiti dalle coperture assicurate nei termini di cui ai due punti precedenti.

Ne è derivato che la legge delega n. 53 del 2003 non ha avuto a base un effettivo progetto finanziario, ancorché prevedesse l'approvazione di un piano programmatico di interventi finanziari (art. 1, comma 3). La legge n. 53 è stata approvata mancando nel Parlamento la piena consapevolezza della dimensione finanziaria espressa dalle innovazioni degli ordinamenti scolastici e formativi che si è inteso introdurre. La prova di ciò sta nella circostanza che la legge delega non ha provveduto alla copertura dei decreti legislativi di cui ha disposto l'emanazione, demandandola alle leggi finanziarie; nella stima contenuta nel piano programmatico circa l'entità dell'impegno finanziario richiesto; nel volume complessivo delle risorse rese disponibili dalle leggi finanziarie;
nei fondi, già presenti in bilancio, ma non compiutamente quantificati, che concorrono alla copertura dei decreti legislativi.

La rinuncia a stabilire l'entità complessiva dei mezzi finanziari da destinare alla riforma ha costituito una scelta che ha inciso non solo nel rapporto Parlamento-Governo, ma ha anche determinato un contesto nel quale la fase attuativa dei nuovi ordinamenti è segnata dalla mancanza di saldi punti di riferimento. Infatti, l'impossibilità di raffrontare il potenziale funzionale complessivo, espresso dai principi e criteri direttivi della legge delega, con un volume definito di risorse espone al rischio di determinare tra di essi un differenziale, che conduce ad una operatività parziale del processo di riforma, provocandone un inserimento disarmonico nel sistema di istruzione e formazione e, quindi, l'improduttività delle spese effettuate. Ulteriore aspetto da considerare è la mancata previsione di una struttura di supporto per la guida della prima fase di attuazione della riforma, dotata delle necessarie competenze professionali.

Le osservazioni svolte trovano elementi di conferma nel decreto-legge 12 giugno 2006 che integra di 63 milioni la dotazione di bilancio per la corresponsione dei compensi ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore (c.d. esami di maturità), commisurandola all'effettivo fabbisogno per consentire il regolare svolgimento della sessione di esami dell'a.s. 2005-2006. La vicenda, che evidenzia come alla vigilia degli esami i fondi per le commissioni mancassero di 63 milioni, attiene alla gestione dell'esercizio 2006 è sarà considerata in occasione dell'analisi del relativo rendiconto. L'aspetto di cui va tenuto conto in questa sede è che la spesa viene coperta riducendo di un pari importo lo stanziamento 2006 destinato ai compensi per i docenti *tutor* (capitolo 1284), che costituiscono una delle più significative innovazioni della riforma. I compensi per la nuova figura docente erano stati, infatti, finanziati a carico dell' autorizzazione di spesa disposta dall'art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003 riguardante la provvista finanziaria della riforma. Il risultato cui si perviene è che le risorse a sostegno delle innovazioni didattiche diminuiscono, mettendo in discussione le valutazioni e le coperture indicate nelle relazioni tecniche dei decreti legislativi[37].

[37] Nel 1994 il limite della spesa complessiva per i compensi delle commissioni per gli esami di maturità era stato determinato in circa 59,9 milioni (116 miliardi di lire) dall'art. 23, comma 2, della legge 23 dicembre 1994 n. 724. Nel 1997 la spesa era stata elevata di 17,04 milioni (33 miliardi di lire) dall'art. 4, comma 5, della legge 10 dicembre 1997, n. 425. Nel 1999 la spesa era stata ulteriormente elevata di 61,9 milioni (120 miliardi di lire) dall'art. 1, comma

Si tralascia di soffermarsi sui profili di legittimità costituzionale circa il rapporto tra legge delega e decreti legislativi in relazione alla mancanza da parte della prima di una diretta individuazione delle risorse finanziarie necessarie per la operatività della delega. Essi sono diffusamente trattati nelle relazioni quadrimestrali sulla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi[38], alle quali si rinvia.

3.2.2. La Scuola.

Nuovi compiti dell'Amministrazione centrale ai fini della ricostruzione delle risultanze finanziarie e contabili del sistema scolastico[39].

L'obbligo costituzionale di istituire scuole statali (art. 33 Cost.) comporta, a carico dello Stato, la provvista dei necessari mezzi finanziari e l'onere, che essa sottende, di costruire il conto del sistema scolastico. Tale è la base del compito fondamentale assegnato al MIUR: elaborazione di programmi, indirizzi, direttive di coordinamento generale, finalizzate ad assicurare il governo del sistema e la individuazione e la garanzia dei livelli nazionali ed unitari di fruizione del servizio scolastico.

Nell'espletamento del compito, che necessariamente deve essere accompagnato dalla verifica dell'operato delle scuole, il MIUR incontra difficoltà anche a causa della contingente insufficienza delle prestazioni del sistema informativo nel monitoraggio dei flussi finanziari.

Occorre, infatti, ricostruire il percorso che caratterizza l'alimentazione finanziaria delle scuole, a partire dal bilancio MIUR, e l'entità delle risorse trasferite; individuare la percentuale di utilizzo da parte delle scuole e, quindi, gli avanzi di amministrazione, e le loro cause genetiche (ad es., difficoltà progettuali, scarsa capacità di spesa), la provenienza dei fondi che li costituiscono, l'utilizzazione che essi ricevono nell'anno successivo. Altro aspetto da non trascurare è l'eccessiva lunghezza delle procedure contabili per il trasferimento delle risorse finanziarie dal bilancio statale alle singole scuole.

Una scarsa attenzione a questi temi comporta l'immobilizzazione di risorse del bilancio dello Stato, la cui provvista concorre a determinare il disavanzo statale.

Le contabilità speciali costituiscono un peculiare strumento dell'amministrazione scolastica per la movimentazione delle risorse. Ciò comporta che se ne conoscano con esattezza il numero e le titolarità. Questo istituto presenta, infatti, aspetti derogatori, rispetto alle ordinarie procedure contabili, che, ove non vengano tenuti presenti, incidono sulla significatività dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

Di qui la necessità di implementare il monitoraggio sulla gestione delle scuole, che attualmente si concreta, quasi esclusivamente, nelle verifiche contabili, spesso meramente formali, effettuate dal collegio dei revisori. L'azione di verifica non va eseguita in termini formali, quanto piuttosto quale occasione di acquisizione di dati, documenti ed elementi informativi per ricostruire linee di tendenza della gestione, capire le cause delle disfunzioni, cogliere l'andamento nel tempo e l'evoluzione delle grandezze che determinano la dinamica dei bilanci.

L'Amministrazione ha richiamato l'attenzione su una questione di significativo rilievo, che si pone in termini di più forte evidenza a seguito del riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica: quale debba essere l'ampiezza degli spazi discrezionali delle scuole, entro i quali esse siano libere di determinarsi e, più in concreto, come le scelte autonome delle scuole si rapportino alla prassi amministrativa dei fondi vincolati. In tale prospettiva, il

---

1, della legge 15 febbraio 1999, n. 32. Nel 2001 l'art. 22 comma 7 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 aveva fissato il nuovo limite di spesa in 40, 24 milioni. Nel 2002 l'art. 1 del d.l. 25 settembre 2002, n. 212, convertito in legge con modificazioni dalla legge 22 novembre 2002, n. 268 ha elevato il limite di spesa di 28,411 milioni per il 2002 e di 44,608 milioni per il 2003.

[38] Si veda Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - 22 luglio 2003 delibera n. 38/contr./R.Q./03 (1° Quadrimestrale 2003).

[39] Corte dei conti - Sezione centrale del controllo di gestione - delibera n. 19 del 15 settembre 2004.

consolidamento del monitoraggio dei flussi finanziari e la definizione di un modello di controllo di gestione, dando luogo anche alla produzione informatizzata di *report* a livello regionale, dovrebbero consentire l'affinamento delle metodologie di rilevazione, finalizzate a dotare l'Amministrazione centrale di strumenti per l'esercizio consapevole della funzione di governo dei sistemi di istruzione e di formazione.

Di queste due importanti realizzazioni si attendono concreti riscontri.

3.2.3. Le componenti del sistema di istruzione.

La riforma degli ordinamenti scolastici e formativi, di cui si è detto, guarda allo sviluppo dei relativi sistemi. È quindi opportuno dare, in termini forzatamente ristretti, una sintetica informazione sulla attuale condizione del sistema scolastico nelle sue componenti studenti, personale, strutture. La fonte dei dati è quella già utilizzata lo scorso anno, costituita dal sistema informativo dell'istruzione. Le problematiche sottese dalla rilevazione, dall'elaborazione, dall'integrazione dei dati fisici con quelli finanziari permangono nei termini discussi lo scorso anno. Questo esito è dovuto alla assenza nell'organizzazione del Ministero, nonostante le diverse soluzioni sperimentate negli ultimi anni, di una struttura unitaria alla quale sia affidato il compito di correlare le componenti fisiche dei sistemi dell'istruzione e della ricerca alle risorse finanziarie che vengono impegnate nella predisposizione e nell'erogazione dei servizi. Il che comporta che il decisore politico ed i vertici dirigenziali operano disponendo di quadri informativi disomogenei e non unitariamente validati. Queste affermazioni possono essere raffrontate con le difficoltà emerse nella redazione dei decreti legislativi della riforma degli ordinamenti scolastici e formativi, che non ha potuto contare su una soddisfacente base conoscitiva della effettiva valenza finanziaria delle innovazioni che ci si proponeva di adottare. Continuano a ritardare l'integrazione del sistema informativo, i cui prodotti sono utilizzati per la gestione ed il supporto alle scelte programmatiche, e le rilevazioni statistiche.

A. La popolazione scolastica delle scuole statali.

Numero di bambini ed alunni frequentanti per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2002/2003	187.222	583.894	366.053	510.712	1.647.881
	2003/2004	191.369	594.642	371.103	516.033	1.673.147
	2004/2005	195.230	603.884	372.364	520.333	1.691.811
	2005/2006	197.326	614.102	372.103	529.216	1.712.747
NORD EST	2002/2003	98.119	386.849	241.704	344.571	1.071.243
	2003/2004	102.204	394.999	247.121	349.407	1.093.731
	2004/2005	104.550	403.522	248.471	355.505	1.112.048
	2005/2006	106.871	414.960	250.174	367.834	1.139.839
CENTRO	2002/2003	188.675	450.743	304.528	468.225	1.412.171
	2003/2004	192.790	454.646	308.422	471.766	1.427.624
	2004/2005	195.156	458.455	307.040	475.380	1.436.031
	2005/2006	197.290	464.705	304.233	487.420	1.453.648
SUD	2002/2003	339.098	745.627	535.257	773.138	2.393.120
	2003/2004	337.790	736.151	530.706	780.036	2.384.683
	2004/2005	335.978	723.297	520.687	781.566	2.361.528
	2005/2006	331.077	718.847	503.570	786.995	2.340.489
ISOLE	2002/2003	147.870	348.106	253.907	345.929	1.095.812
	2003/2004	148.097	342.802	251.247	348.174	1.090.320
	2004/2005	147.159	335.350	245.889	346.453	1.074.851
	2005/2006	146.737	332.877	238.104	350.116	1.067.834
Totale	2002/2003	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
	2003/2004	972.250 (+1,17%)	2.523.240 (+0,32%)	1.708.599 (+0,42%)	2.465.416 (+0,94%)	7.669.505 (+0,65%)
	2004/2005	978.073 (+0,6%)	2.524.508 (+0,05%)	1.694.451 (-0,83%)	2.479.237 (+0,56%)	7.676.269 (+0,09%)
	2005/2006	979.301 (+0,13%)	2.545.491 (+0,83%)	1.668.184 (-1,55%)	2.521.581 (+1,71%)	7.714.557 (+0,5%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione
Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	24.435	73.703	43.112	22.942	164.192
	2002/2003	31.490 (+28,87%)	92.061 (+24,91%)	54.485 (+26,38%)	31.613 (+37,8%)	209.649 (+27,69%)
	2003/2004	35.499 (+12,73%)	111.284 (+20,88%)	65.966 (+21,07%)	42.974 (+35,94%)	255.723 (+21,98%)
	2004/2005	45.147 (+27,18%)	141.187 (+26,87%)	83.513 (+26,6%)	57.856 (+34,63%)	327.703 (+28,15%)

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole non Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	12.388	2.959	1.107	1.121	17.575
	2002/2003	16.866 (+36,15%)	3.285 (+11,02%)	1.403 (+26,74%)	1.563 (+39,43%)	23.117 (+31,53%)
	2003/2004	19.448 (+15,31%)	3.993 (+21,55%)	1.571 (+11,97%)	1.948 (+24,63%)	26.960 (+16,62%)
	2004/2005	27.959 (+43,76%)	3.338 (-16,4%)	862 (-45,13%)	1.714 (-12,01%)	33.873 (+25,64%)

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali e non Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	36.823	76.662	44.219	24.063	181.767
	2002/2003	48.356 (+31,32%)	95.346 (+24,37%)	55.888 (+26,39%)	33.176 (+37,87%)	232.766 (+28,06%)
	2003/2004	54.947 (+13,63%)	115.277 (+20,9%)	67.537 (+20,84%)	44.922 (+35,41%)	282.683 (+21,45%)
	2004/2005	73.106 (+33,05%)	144.525 (+25,37%)	84.375 (+24,93%)	59.570 (+32,61%)	361.576 (+27,91%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione.
Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Alunni in situazione di handicap

Area geografica	Anno	Alunni in situazione di handicap				Totale	% di alunni in situazione di handicap sul totale alunni				Totale %
		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	
NORD OVEST	2002/2003	2.176	13.200	10.735	5.584	31.695	1,16	2,26	2,93	1,09	1,92
	2003/2004	2.291	13.757	11.467	6.200	33.715	1,20	2,31	3,09	1,20	2,02
	2004/2005	2.473	14.377	12.144	6.424	35.418	1,27	2,38	3,26	1,23	2,09
	2005/2006	2.604	15.289	12.755	6.592	37.240	1,32	2,49	3,43	1,25	2,17
NORD EST	2002/2003	1.236	8.853	6.768	3.992	20.849	1,26	2,29	2,80	1,16	1,95
	2003/2004	1.281	8.956	7.088	4.291	21.616	1,25	2,27	2,87	1,23	1,98
	2004/2005	1.291	9.224	7.350	4.590	22.455	1,23	2,29	2,96	1,29	2,02
	2005/2006	1.379	9.540	7.792	4.963	23.674	1,29	2,30	3,11	1,35	2,08
CENTRO	2002/2003	2.227	10.706	8.784	6.193	27.910	1,18	2,38	2,88	1,32	1,98
	2003/2004	2.330	10.848	9.057	6.446	28.681	1,21	2,39	2,94	1,37	2,01
	2004/2005	2.340	11.706	9.483	7.373	30.902	1,20	2,55	3,09	1,55	2,15
	2005/2006	2.427	11.459	9.803	7.541	31.230	1,23	2,47	3,22	1,55	2,15
SUD	2002/2003	3.504	17.112	14.676	9.237	44.529	1,03	2,29	2,74	1,19	1,86
	2003/2004	3.537	16.880	14.751	9.866	45.034	1,05	2,29	2,78	1,26	1,89
	2004/2005	3.640	16.834	14.858	10.296	45.628	1,08	2,33	2,85	1,32	1,93
	2005/2006	3.794	16.736	15.129	9.843	45.502	1,15	2,33	3,00	1,25	1,94
ISOLE	2002/2003	1.687	8.575	7.086	4.058	21.406	1,14	2,46	2,79	1,17	1,95
	2003/2004	1.674	8.664	7.360	4.583	22.281	1,13	2,53	2,93	1,32	2,04
	2004/2005	1.708	8.637	7.543	4.348	22.236	1,16	2,58	3,07	1,26	2,07
	2005/2006	1.805	8.638	7.777	5.476	23.696	1,23	2,59	3,27	1,56	2,22
Totale	2002/2003	10.830	58.446	48.049	29.064	146.389	1,13	2,32	2,82	1,19	1,92
	2003/2004	11.113 (+2,61%)	59.105 (+1,13%)	49.723 (+3,48%)	31.386 (+7,99%)	151.327 (+3,37%)	1,14	2,34	2,91	1,27	1,97
	2004/2005	11.452 (+3,05%)	60.778 (+2,83%)	51.378 (+3,33%)	33.031 (+5,24%)	156.639 (+3,51%)	1,17	2,41	3,03	1,33	2,04
	2005/2006	12.009 (+4,86%)	61.662 (+1,45%)	53.256 (+3,66%)	34.415 (+4,19%)	161.342 (+3%)	1,23	2,42	3,19	1,36	2,09

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione.

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Gli alunni, che dal 2001 superano 7 milioni 600 mila unità, hanno raggiunto, nell' anno scolastico (a.s.) 2005-2006, 7,715 milioni; l'incremento sull'anno precedente è stato di mezzo punto percentuale ed è dovuto essenzialmente agli alunni di cittadinanza straniera, che sono cresciuti di oltre il 28 per cento; negli ultimi tre anni scolastici l'aumento ha costantemente superato il 20 per cento; in valori assoluti gli alunni stranieri sono stati, nell'anno scolastico 2004-2005, circa 328 mila, rappresentando il 4,2 per cento dell'intera popolazione scolastica[40].

Nel complesso, nell'ultimo quadriennio è la scuola secondaria superiore che presenta una crescita più sostenuta (+3,21 per cento). La scuola secondaria di primo grado, nello stesso periodo, ha subito un calo di circa il 2 per cento.

Nell'anno scolastico 2005-2006 gli alunni si sono così distribuiti tra gli ordini di scuola:

- dell'infanzia 12,7 per cento;
- primaria 33,0 per cento;
- sec. I grado 21,6 per cento;
- sec. II grado 32,7 per cento.

[40] I dati degli alunni stranieri comprendono quelli della provincia di Trento.

La distribuzione geografica vede costantemente, negli anni e negli ordini di scuola, la prevalenza dell'area SUD; la consistenza complessiva delle aree SUD ed ISOLE supera il 44 per cento.

Nella scuola primaria statale nell'a.s. 2003-2004 circa il 7 per cento degli alunni della prima classe aveva anticipato l'iscrizione[41].

Le scuole statali accolgono un numero che continua a crescere di alunni con handicap; essi hanno raggiunto 161.342 mila unità nel 2005-2006: 2,1 per cento del totale alunni. L'incremento annuale è costante e negli ultimi due anni scolastici è stato di oltre il 3 per cento. La presenza più consistente si conferma nella scuola primaria: 38,2 per cento. Ciò attesta come il sistema scolastico corrisponda progressivamente in modo più adeguato alle specifiche necessità formative degli alunni portatori di handicap e delle loro famiglie. Va comunque osservato come, nell'a.s. 2003-2004, alla conferma dell'annuale incremento degli alunni abbia fatto riscontro nella scuola statale una riduzione degli insegnanti di sostegno pari all'11,8 per cento rispetto all'anno precedente, che ha fatto salire il rapporto alunni/docenti di sostegno al 2,2 per cento dall'1,9 per cento degli ultimi anni[42].

Il numero medio di studenti per docente nelle scuole statali risulta attestato, a partire dall'a.s. 1999-2000, in 11, segnando una variazione di +/- 1 in relazione all'ordine di scuola[43].

B. Il personale della scuola

I dati essenziali della consistenza numerica[44].

Nell'anno scolastico 2005-2006 i dirigenti in servizio sono stati 8.300, registrando una riduzione di circa il 4 per cento sull'anno precedente, nel quale erano stati 8.672. 42 unità sono collocate in posizione di fuori ruolo. Nel quadriennio 2002-2006 il numero dei dirigenti è diminuito del 5 per cento.

La distribuzione per fasce di età evidenzia il progressivo invecchiamento del corpo dei dirigenti: la quota più elevata - 8,6 per cento -, infatti, ormai raggiunge i 58 anni a differenza di quattro anni prima, quando il 7,6 per cento aveva 55 anni. Il fenomeno è particolarmente accentuato nella scuola secondaria superiore, dove l'11 per cento ha oltre 65 anni, mentre nell'a.s. 2002-2003 l'8,6 per cento aveva 56 anni.

Fattori che concorrono alla riduzione, oltre all'ordinario collocamento a riposo, possono essere collegati al traguardo costituito dall'acquisizione della qualifica dirigenziale ed alle incisive modifiche ordinamentali intervenute per la scuola negli ultimi anni.

La dotazione organica nell'a.s. 2004-2005 è stata di 10.757 posti, ai quali si sono aggiunti 19 posti per le scuole con insegnamento di lingua slovena.

Docenti[45] L'organico di diritto dei docenti nell'a.s. 2005-2006 è stato di 737.250 posti, in lieve aumento (0,07 per cento) rispetto all'anno precedente, ma in decremento dell'1,3 per cento sull'a.s. 2002-2003.

---

[41] Tavola 2.3.5 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 37; iscrizioni anticipate sono quelle degli alunni che hanno compiuto i 6 anni tra il 1° gennaio ed il 28 febbraio 2004.

[42] Tavola 2.8.3 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 55.

[43] Tavola 1.3.3 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 17.

[44] I dati si riferiscono alla scuola statale dell'infanzia, primaria, secondaria di I e di II grado; non sono comprese le scuole della Valle d'Aosta e delle province di Bolzano e Trento, che non sono gestite dallo Stato. Non è considerato il personale fuori ruolo.

[45] Per le nozioni di organico di diritto ed organico di fatto e per le relazioni che intercorrono tra essi e tra essi ed il numero di docenti presenti in servizio al 31 dicembre dell'anno di riferimento si rinvia alla relazione sul rendiconto dell'esercizio 2004.

Posti docenti in Organico di fatto per ordine di scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia (a)	*a/e*	Scuola primaria (b)	*b/e*	Scuola secondaria di I grado ©	*c/e*	Scuola secondaria di II grado (d)	*d/e*	Totale (e)	*incidenza del totale area geografica sul totale nazionale*
NORD OVEST	2005/2006	15.910	*10,23*	57.957	*37,28*	34.500	*22,19*	47.108	*30,30*	**155.475**	*22,66*
NORD EST	2005/2006	8.793	*8,72*	37.582	*37,27*	21.724	*21,54*	32.746	*32,47*	**100.845**	*14,70*
CENTRO	2005/2006	15.537	*12,19*	42.587	*33,43*	26.411	*20,73*	42.872	*33,65*	**127.407**	*18,57*
SUD	2005/2006	28.602	*13,82*	63.170	*30,51*	46.782	*22,60*	68.472	*33,07*	**207.026**	*30,18*
ISOLE	2005/2006	11.743	*12,32*	29.272	*30,72*	22.826	*23,95*	31.447	*33,00*	**95.288**	*13,89*
Totale	**2005/2006**	**80.585**	*11,75*	**230.568**	*33,61*	**152.243**	*22,19*	**222.645**	*32,45*	**686.041**	*100,00*

Personale: docenti con contratto a tempo indeterminato

	Anno	Scuola dell'infanzia		Scuola primaria		Scuola secondaria di I grado		Scuola secondaria di II grado		Personale educativo		Totale	
Totale	2002/2003	78.325		241.721		170.772		231.364		1.957		724.139	
	2003/2004	75.593	(-3,49%)	235.948	(-2,39%)	166.562	(-2,47%)	226.437	(-2,13%)	2.134	(+9,04%)	706.674	(-2,41%)
	2004/2005	75.630	(+0,05%)	234.323	(-0,69%)	164.187	(-1,43%)	224.669	(-0,78%)	2.183	(+2,3%)	700.992	(-0,8%)
	2005/2006	79.316	(+4,87%)	238.728	(+1,88%)	164.962	(+0,47%)	227.528	(+1,27%)	2.242	(+2,7%)	712.776	(+1,68%)

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

	Anno	Scuola dell'infanzia (a)	*a/f*	Scuola primaria (b)	*b/f*	Scuola secondaria di I grado (c)	*c/f*	Scuola secondaria di II grado (d)	*d/f*	Personale educativo (e)	*e/f*	Totale (f)
Totale	2002/2003	78.325	*10,82*	241.721	*33,38*	170.772	*23,58*	231.364	*31,95*	1.957	*0,27*	724.139
	2003/2004	75.593	*10,70*	235.948	*33,39*	166.562	*23,57*	226.437	*32,04*	2.134	*0,30*	706.674
	2004/2005	75.630	*10,79*	234.323	*33,43*	164.187	*23,42*	224.669	*32,05*	2.183	*0,31*	700.992
	2005/2006	79.316	*11,13*	238.728	*33,49*	164.962	*23,14*	227.528	*31,92*	2.242	*0,31*	712.776

Nota: Incidenza del numero dei docenti relativo a ciascun ordine di scuola sul totale nazionale
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

I posti in organico di fatto sono stati 686.041, avendo registrato un differenziale del -6,9 per cento sull'organico di diritto.

Distribuzione per ordine di scuola.

I docenti con contratto a tempo indeterminato sono stati 712.776, aumentati dell'1,68 per cento sull'a.s. 2004-2005, ma diminuiti di circa l'1,6 per cento rispetto a quattro anni prima.

La tabella espone le variazioni intervenute, nell'arco degli anni 2002-2006, in rapporto al numero complessivo di docenti ed a quello proprio di ciascun ordine di scuola. Una segnalazione particolare riguarda l'aumento degli insegnanti della scuola dell'infanzia, verificatosi nell'ultimo anno scolastico, pari a circa il 5 per cento. L'evento va collegato all' espansione della scuola statale (c.d. *generalizzazione*) ed agli anticipi delle iscrizioni dei bambini, iniziative entrambe promosse dalla legge n. 53 del 2003. La distribuzione dei docenti per ordine di scuola è pressocchè stabile nel tempo secondo i seguenti valori: scuola dell'infanzia 11 per cento; scuola primaria 33 per cento; scuola secondaria di I grado 23 per cento; scuola secondaria di II grado 32 per cento.

Con il succedersi degli anni scolastici l'anno di età cui appartiene la percentuale più elevata di docenti si sposta in avanti. Questo indice, costantemente stabile negli anni, di poco

superiore al 5 per cento, nell'a.s. 2002-2003 cadeva sui 53 anni; nell'a.s. 2005-2006 ha riguardato entrambi gli anni di età 55 e 56. Infatti, in coerenza con l'evoluzione segnalata, l'età media dei docenti a tempo indeterminato nell'a.s. 2004-2005 era di 48 anni, risultando elevata di due anni a partire dall'a.s. 1999-2000[46].

Il processo di invecchiamento del corpo degli insegnanti emerge chiaramente dal raffronto, consentito dai dati del sistema informativo dell'istruzione, tra i docenti degli anni scolastici 2002-2003 e 2005-2006, suddivisi in tre fasce di età.

età	2002/03	%	2005/06	%	scost.
fino a 40 anni	136.417	*18,9*	102.691	*14,4*	*-24,7*
da 41 a 50 anni	290.055	*40,0*	261.776	*36,7*	*-9.7*
da 51 ad otre 65 anni	297.667	*41,1*	348.309	*48,9*	*17.0*
totale	724.139	*100,0*	712.776	*100,0*	-

Si può così rilevare come, nel corso degli anni 2002-2006, la consistenza della fascia di età fino a 40 anni si sia ridotta di quasi il 25 per cento e quella comprendente i docenti da 51 ad oltre i 65 anni vanti ormai un numero di presenze che si è elevato del 17 per cento.

I docenti con incarico annuale sono stati 26.059, diminuiti di ben il 22,6 per cento sull'a.s. precedente in conseguenza delle immissioni in ruolo.

I docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche sono stati 98.467, aumentati del 5 per cento sull'a.s. 2004-2005 e del 25 per cento rispetto all'a.s. 2002-2003.

L'organico di diritto del personale ATA è stato di 255.595 posti, in diminuzione dell'1 per cento sull'anno precedente e del 3,4 per cento sull'a.s. 2002-2003. Una aliquota di posti viene riservata ai LSU ed ai Co.Co.Co.

Il personale ATA con contratto a tempo indeterminato è stato 173.538 unità, ridotto di circa il 2 per cento sull'a.s. 2004-2005 e del 7,6 per cento rispetto a quattro anni prima.

I dipendenti ATA con contratto a tempo determinato sono 74.100, aumentati dello 0,09 per cento sull'a.s. 2004-2005 e del 6,6 per cento sul 2002-2003.

Presenza femminile

La presenza femminile, riferita all'insieme del personale dirigenti, docenti ed ATA, nell'arco degli anni 2002-2006 risulta aumentata di circa 1 punto, essendo passata dal 75,12 al 76,32 per cento. L'area geografica, nella quale le donne sono più presenti tra il personale scolastico, è il nord ovest, dove l'indice, da circa l'80 per cento nel 2002, si approssima all'81 per cento nel 2006.

[46] Tavola 1.3.6 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 19.

Cessazioni

Tabella 2

Quadro complessivo delle cessazioni: dirigenti scolastici, docenti, ATA.

Anno	Docenti				Totale docenti	Personale educativo	Dirigenti scolastici	Personale A.T.A.	Totale cessazioni
	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado					
decorrenza 1° settembre 2002	1.310	4.492	4.545	5.216	15.563	26	599	7.740	23.928
decorrenza 1° settembre 2003	1.460	5.263	5.013	5.837	17.573 (+12,92%)	50 (+92,31%)	614 (+2,5%)	7.888 (+1,91%)	26.125 (+9,18%)
decorrenza 1° settembre 2004	1.677	5.234	4.538	5.157	16.606 (-5,5%)	60 (+20%)	655 (+6,68%)	7.282 (-7,68%)	24.603 (-5,83%)
decorrenza 1° settembre 2005	1.686	6.478	7.178	7.234	22.576 (+35,95%)	53 (-11,67%)	662 (+1,07%)	7.954 (+9,23%)	31.245 (+27%)
decorrenza 1° settembre 2006 *(dato provvisorio al 5 aprile 2006)*	2.214	6.627	9.433	8.855	27.129 (+20,1%)	62 (+17%)	409 (-30,2%)	7.370 (-7,3%)	34.970 (+12%)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

La tabella 2 offre alcune informazioni circa l'evoluzione dei pensionamenti nell'arco temporale 2002-2006 riguardanti il personale della scuola. Sono disponibili dati per l'insieme del personale e relativi alle categorie che lo costituiscono. È così possibile cogliere l'entità annuale dei collocamenti a riposo e le variazioni rispetto all'anno precedente. Nel 2006 lasceranno il servizio circa 35 mila unità, numero più elevato del quinquennio, che segna un incremento del 12 per cento sull'anno precedente. Nel solo anno 2004 si è verificato un numero di *uscite* minore – circa 6 per cento – su quello prodottosi nel 2003. La distribuzione per categorie mostra, con riferimento al 2006, che hanno deciso di andare in pensione oltre 27 mila insegnanti, un numero che supera del 20 per cento quello dei colleghi a riposo dal 2005. La situazione è diversa per i dirigenti scolastici e gli ATA. Per i primi, nel 2006 si registra una notevole riduzione – oltre il 30 per cento, per circa 400 unità. Evidentemente, negli anni precedenti, nei quali quasi sempre i pensionamenti avevano oltrepassato le 600 unità, era stato raggiunto il picco (662, 2005). Anche per gli ATA si segnala un calo, ma più contenuto – di circa il 7 per cento.

Tabella 2 bis

Docenti - evoluzione dei pensionamenti - anni 2004-2005-2006
valori assoluti e distribuzione per fasce d'età

	2004		2005		2006	
fasce d'età	VA	%	VA	%	VA	%
meno di 57 anni	1.993	*12,0*	2.351	*10,4*	208	*0,8*
tra 57 e 60 anni	6.524	*39,3*	12.385	*54,8*	17.742	*65,4*
tra 61 e 65 anni	5.715	*34,4*	6.000	*26,6*	7.280	*26,8*
tra 66 e 67 anni	1.399	*8,4*	1.396	*6,2*	1.460	*5,4*
più di 67 anni	975	*5,9*	444	*2,0*	439	*2,0*
TOTALE	**16.606**	***100***	**22.576**	***100***	**27.129**	***100***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Un approfondimento condotto dall'Amministrazione ha consentito di rilevare - tabella 2 bis - come si sono distribuiti per fasce di età i docenti collocati a riposo nel triennio 2004-2005-2006. I 57/60enni sono i più presenti in tutti e tre gli anni, secondo un'incidenza che risulta in forte, progressiva accentuazione, raggiungendo il 65,4 per cento nel 2006. I docenti meno anziani - coloro che non superano i 57 anni nell'anno in cui lasciano il servizio - si sono, invece, ridotti drasticamente, passando dal 12 per cento del 2004, attraverso il 10,4 per cento del 2005, per rappresentare solo lo 0,8 per cento nel 2006.

Il rapporto tra cessazioni e docenti in servizio (tasso di uscita), dopo aver raggiunto nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso valori superiori al 4 per cento, nei quattro anni scolastici dal 2001-2002 al 2004-2005 è apparso stabilizzato su un indice di poco superiore al 2 per cento[47]. Nel 2005-2006 è ritornato a crescere, portandosi al 3,1 per cento.

C. Le strutture scolastiche.

Numero di sezioni /classi per ordine scuola

(Incidenza dell'ordine di scuola sul totale nazionale)

	Anno	Scuola dell'infanzia (a)	*a/e*	Scuola primaria (b)	*b/e*	Scuola secondaria di I grado ©	*c/e*	Scuola secondaria di II grado (d)	*d/e*	Totale (e)
Totale	2002/2003	41.100	*10,98*	138.011	*36,88*	81.187	*21,69*	113.950	*30,45*	374.248
	2003/2004	41.467	*11,10*	137.462	*36,80*	80.875	*21,65*	113.700	*30,44*	373.504
	2004/2005	41.688	*11,17*	137.024	*36,72*	80.025	*21,45*	114.424	*30,66*	373.161
	2005/2006	41.927	*11,19*	137.366	*36,66*	79.035	*21,09*	116.387	*31,06*	374.715

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione.

Numero di sezioni /classi per ordine di scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale	*% incidenza sul totale nazionale*
NORD OVEST	2002/2003	7.691	32.217	17.343	23.932	81.183	*21,69*
	2003/2004	7.802	32.474	17.446	23.989	81.711	*21,88*
	2004/2005	7.887	32.688	17.494	24.107	82.176	*22,02*
	2005/2006	7.976	33.013	17.466	24.550	83.005	*22,15*
NORD EST	2002/2003	4.143	21.669	11.479	16.487	53.778	*14,37*
	2003/2004	4.278	21.776	11.557	16.457	54.068	*14,48*
	2004/2005	4.367	22.059	11.553	16.672	54.651	*14,65*
	2005/2006	4.454	22.328	11.607	17.200	55.589	*14,84*
CENTRO	2002/2003	7.960	24.602	14.318	22.107	68.987	*18,43*
	2003/2004	8.066	24.551	14.398	21.984	68.999	*18,47*
	2004/2005	8.098	24.590	14.287	22.046	69.021	*18,50*
	2005/2006	8.168	24.716	14.185	22.470	69.539	*18,56*
SUD	2002/2003	14.823	40.710	25.603	35.088	116.224	*31,06*
	2003/2004	14.807	40.106	25.220	35.222	115.355	*30,88*
	2004/2005	14.782	39.450	24.745	35.512	114.489	*30,68*
	2005/2006	14.729	39.205	24.175	35.830	113.939	*30,41*
ISOLE	2002/2003	6.483	18.813	12.444	16.336	54.076	*14,45*
	2003/2004	6.514	18.555	12.254	16.048	53.371	*14,29*
	2004/2005	6.554	18.237	11.946	16.087	52.824	*14,16*
	2005/2006	6.600	18.104	11.602	16.337	52.643	*14,05*
Totale	2002/2003	41.100	138.011	81.187	113.950	374.248	*100,00*
	2003/2004	41.467 (+0,89%)	137.462 (-0,4%)	80.875 (-0,38%)	113.700 (-0,22%)	373.504 (-0,2%)	*100,00*
	2004/2005	41.688 (+0,53%)	137.024 (-0,32%)	80.025 (-1,05%)	114.424 (+0,64%)	373.161 (-0,09%)	*100,00*
	2005/2006	41.927 (+0,57%)	137.366 (+0,25%)	79.035 (-1,24%)	116.387 (+1,72%)	374.715 (+0,42%)	*100,00*

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Il numero di sezioni/classi nel quadriennio 2002-2006 si mantiene sostanzialmente stabile intorno alle 374 mila. Nell'a.s. 2005-2006 le sezioni/classi sono state 374.715; nel 2002-2003 erano state 374.248. Esse risultano così distribuite per ordine di scuola:

[47] Tavola 1.3.7 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 21.

- scuola dell'infanzia 11,2%
- scuola primaria 36,6%
- scuola secondaria di I grado 21,1%
- scuola secondaria di II grado 31,1%

e per area geografica

- nord ovest 22,2%
- nord est 14,8%
- centro 18,6%
- sud 30,4%
- isole 14,0%

Questa situazione ovviamente si trova riflessa nella distribuzione per ordine di scuola e territoriale dei punti di erogazione del servizio scolastico, che nel quadriennio considerato crescono solo dello 0,2 per cento, attestandosi a 41.808. Gli istituti scolastici – 10.772 – nello stesso periodo di tempo decrescono dello 0,15 per cento; quelli sedi di dirigente sono 10.757. Essi trovano la massima densità nel sud - 32,2 per cento -, seguita dal 20,7 per cento del nord ovest, dal 18,2 per cento del centro, dal 15 per cento delle isole, dal 13,9 per cento del nord est.

Istituzioni scolastiche

Area geografica	Anno	Circoli didattici	Istituti comprensivi	Istituti principali di scuola secondaria di I grado	Istituti principali di scuola secondaria di II grado	Istituti d'istruzione secondaria superiore	Totale	*% incidenza sul totale nazionale*
NORD OVEST	2002/2003	551	738	298	465	178	2.230	*20,67*
	2003/2004	542	751	294	460	183	2.230	*20,66*
	2004/2005	514	790	278	450	194	2.226	*20,65*
	2005/2006	502	805	273	441	205	2.226	*20,66*
NORD EST	2002/2003	325	517	192	338	138	1.510	*14,00*
	2003/2004	315	536	183	331	146	1.511	*14,00*
	2004/2005	296	559	171	326	152	1.504	*13,95*
	2005/2006	289	571	164	325	154	1.503	*13,95*
CENTRO	2002/2003	477	585	257	468	181	1.968	*18,24*
	2003/2004	472	593	252	467	183	1.967	*18,23*
	2004/2005	458	612	245	465	186	1.966	*18,24*
	2005/2006	451	623	239	465	186	1.964	*18,23*
SUD	2002/2003	948	878	659	733	250	3.468	*32,15*
	2003/2004	948	880	656	731	254	3.469	*32,14*
	2004/2005	940	892	648	728	265	3.473	*32,22*
	2005/2006	939	893	646	720	270	3.468	*32,19*
ISOLE	2002/2003	390	582	189	314	137	1.612	*14,94*
	2003/2004	390	584	188	312	141	1.615	*14,96*
	2004/2005	390	582	188	310	141	1.611	*14,94*
	2005/2006	390	579	187	313	142	1.611	*14,96*
Totale	2002/2003	2.691	3.300	1.595	2.318	884	10.788	*100,00*
	2003/2004	2.667 (-0,89%)	3.344 (+1,33%)	1.573 (-1,38%)	2.301 (-0,73%)	907 (+2,6%)	10.792 (+0,04%)	*100,00*
	2004/2005	2.598 (-2,59%)	3.435 (+2,72%)	1.530 (-2,73%)	2.279 (-0,96%)	938 (+3,42%)	10.780 (-0,11%)	*100,00*
	2005/2006	2.571 (-1,04%)	3.471 (+1,05%)	1.509 (-1,37%)	2.264 (-0,66%)	957 (+2,03%)	10.772 (-0,07%)	*100,00*

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

3.2.4. L'Università.

3.2.4.1. Le componenti del sistema universitario e le innovazioni normative.

In continuità con quanto segnalato nella relazione concernente l'esercizio 2004 e, quindi, ad integrazione e sviluppo delle osservazioni svolte in quella occasione, si presenta un quadro,

necessariamente sintetico, della situazione del sistema universitario, unitamente ad alcune considerazioni sugli aspetti problematici che da essa emergono.

Nell'anno accademico 2004-2005, rispetto al precedente, gli studenti in corso sono diminuiti di circa il 5 per cento, essendo divenuti 1.097.734; i fuori corso sono aumentati del 10 per cento. A fronte delle innovazioni introdotte, ed in continua evoluzione, negli ordinamenti didattici e del volume di risorse che si investono, i due dati esprimono l'evoluzione non positiva della complessiva condizione del sistema universitario. L'affermazione incontra elementi di supporto nei dati riguardanti le altre componenti delle università e nelle vicende dell'ordinamento complessivo del sistema universitario.

Gli studenti in corso appartengono: per il 5,8 per cento al precedente ordinamento – 16,5 per cento rispetto all'a.a. 2003-2004 – registrando un andamento che può ritenersi fisiologico in ragione del numero di anni che segnano il passaggio al nuovo ordinamento didattico; per il 78,1 per cento ai corsi di laurea triennali e per il 16,1 per cento a quelli relativi alle lauree specialistiche. I due ultimi indici risultano, entrambi, in crescita, evidentemente non in termini sufficienti ad assicurare l'incremento del numero complessivo degli studenti. Gli iscritti ai corsi post laurea sono stati 118.090, +4,5 per cento sull'a.p.. L'effettiva significatività di queste informazioni dovrebbe essere verificata mediante l'analisi condotta secondo la distribuzione degli iscritti per gruppo disciplinare.

Il corpo docente, alla fine del 2005, era costituito da 60.250 unità (+5 per cento sull'a.p.), così distribuite: 32 per cento professori ordinari – 19.273; 31,5 per cento professori associati – 18.967; 36,5 per cento ricercatori – 22.010. Osservando la consistenza numerica dei docenti in rapporto all'anno di età nel triennio 2003-2005, si nota il progressivo invecchiamento: nel 2005 il maggior numero apparteneva alla fascia 57-59 anni. Nel 2004 hanno lasciato il servizio 1.131 docenti, che hanno rappresentato circa il 2 per cento del totale. Nell'ultimo quinquennio le uscite effettive hanno spesso raddoppiato quelle previste per limiti di età.

La legge 4 novembre 2005, n. 230 ha rinnovato la disciplina del reclutamento dei professori universitari, stabilendone sostanzialmente un'articolazione in due moduli: *a)* ulteriore applicazione del modulo previsto dalla legge n. 210 del 1998 e dal d.P.R. n. 117 del 2000 per i concorsi, volti al reclutamento dei ricercatori, banditi fino al 30 settembre 2013; *b)* procedure, distinte per fascia e settore scientifico-disciplinare, per il conseguimento dell'idoneità scientifica nazionale propedeutica al reclutamento dei professori ordinari ed associati. Il reclutamento avviene, da parte degli atenei, mediante valutazione comparativa dei candidati in possesso dell'idoneità. Il decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, entrato in vigore il 18 maggio 2006, ha disciplinato la procedura per il conseguimento della idoneità scientifica. Essa dà, inoltre, titolo alla partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza pubblica[48]. L'applicazione del nuovo sistema di reclutamento non determina nuove spese (art. 1, comma 25, della legge n. 230 del 2005 e art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 164 del 2006).

Il decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51 - art. 35, modificando l'art. 1, comma 6, della legge n. 230 del 2005, ha fatto salve le procedure di valutazione bandite, sulla base della normativa previgente, entro la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 164 del 2006 (18 maggio 2006).

Il reclutamento dei docenti e ricercatori è sottratto al blocco delle assunzioni, in luogo del quale è stata introdotta la programmazione triennale del fabbisogno del personale (legge n. 311 del 2004 articolo 1, commi 95 e 105).

3.2.4.2. Profili evolutivi degli ordinamenti didattici universitari.

Le innovazioni apportate negli ultimi anni[49] agli ordinamenti didattici si riconducono essenzialmente all'introduzione di elementi di flessibilità nella progettazione dei corsi ed alla

[48] Art. 1, comma 15, della legge n. 230 del 2005.

[49] D.m. 22 ottobre 2004 n. 270 in rapporto al d.m. 3 novembre 1999 n. 509.

necessità di assicurare la sostenibilità dell'offerta formativa in relazione alle risorse disponibili. Il primo aspetto si è tradotto nella più marcata distinzione tra i corsi di I e II livello, nel contenimento dei vincoli sulle attività formative qualificanti le classi, nella definizione di percorsi comuni (almeno 60 crediti) all'interno delle classi. Ciò ha richiesto la revisione delle classi di laurea per entrambi i livelli, che non è tuttora giunta a definizione, ad eccezione dei corsi di giurisprudenza[50].

La verifica della sostenibilità dell'offerta formativa (*requisiti minimi*) si concreta nell'attestazione che i corsi proposti dagli atenei debbono disporre, in termini quantitativi e qualitativi, di risorse di docenza e di strutture almeno al livello minimo necessario per assicurare efficaci prestazioni didattiche. Le regole conseguenti per l'attivazione dei corsi sono state definite per la prima volta nel 2001[51] secondo una formula che, intervenendo successivamente all'attivazione dei corsi, non ne consentiva il finanziamento nel caso fossero risultati non rispondenti ai requisiti minimi. Con il piano di sviluppo per il triennio 2004-2006[52] i corsi, le cui dotazioni di risorse di docenza e strutturali non raggiungano la soglia minima consentita, non possono essere attivati. Tale indirizzo è stato, poi, svincolato dal riferimento al triennio di programmazione e reso permanente dal d.m. n. 270 del 2004, che, all'art. 9, comma 2, considera il possesso dei requisiti minimi presupposto generale per l'attivazione dei corsi da parte delle università. Scelta integrata e resa operativa dalla disposizione – comma 3 del citato art. 9 – che condiziona l'attivazione dei corsi all'inserimento nella Banca dati dell'offerta formativa: questa soluzione, a partire dall'a.a. 2005-2006, garantisce agli studenti ed alle loro famiglie che i corsi delle università offrano un sufficiente livello di efficacia didattica[53].

L'incremento del numero delle istituzioni universitarie non statali, in particolare di quelle che utilizzano per le attività di insegnamento le nuove tecnologie dell'informazione (c.d. università telematiche), in via di accentuazione negli ultimi tempi, costituisce un fenomeno che appare non adeguatamente presidiato, meritando, invece, la vigile attenzione degli organi di governo del sistema universitario. Debbono essere portate ad evidenza le ragioni che determinano le nuove istituzioni, i mezzi finanziari e non, di cui dispongono i soggetti promotori - da correlare alle attività didattiche che intendono svolgere -, le figure giuridiche da essi rivestite. Onde non generare negli studenti e nelle loro famiglie aspettative la cui realizzazione non venga poi soddisfatta, è necessario assicurare che l'inserimento di tali istituzioni nel sistema universitario sia coerente e compatibile con gli indirizzi programmatici che ne guidano lo sviluppo ed esercitare un costante monitoraggio delle modalità di verifica degli apprendimenti presso di esse praticate, in ragione del valore legale dei titoli di studio che sono autorizzate a rilasciare.

3.2.4.3. Il piano di sviluppo delle università.

Nell'arco degli anni 2004-2005-2006 le leggi finanziarie hanno assegnato per la programmazione del sistema universitario un finanziamento annuale di circa 122 milioni. Dai rendiconti si ricava che nel 2004 e nel 2005 sono stati erogati agli atenei, rispettivamente, circa 122 milioni e circa 131 milioni (pagamenti totali); 54 milioni circa sono stati mantenuti in

[50] D.m. 25 novembre 2005: i nuovi ordinamenti dei corsi potranno essere adottati a decorrere dall'a.a. 2006-2007.

[51] D.m .8 maggio 2001 - art. 3, comma 3 - programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003.

[52] D.m. 5 agosto 2004 n. 262 – art. 4 – programmazione per il triennio 2004-2006 (G.U. n. 277 del 25 novembre 2004); il d.m. 23 febbraio 2005 n. 46, a seguito della rimodulazione del finanziamento disposto dalla legge n. 311 del 2004, ha apportato le necessarie rettifiche alle assegnazioni del dm5 agosto 2004. Ulteriori modifiche, conseguenti al d.lgs 17 ottobre 2005, n. 227 – art. 2, comma 10, sono contenute nel dm 17 novembre 2005 (G.U. n. 43 del 21 febbraio 2006).

[53] D.m. 27 gennaio 2005 n. 15 e d.m. 23 marzo 2006 n. 203: conferma dei requisiti minimi.

bilancio come residui dell'esercizio 2005. Il nuovo procedimento definito per la programmazione 2007-2009[54] prevede:

- linee generali di indirizzo definite dal Ministro, sentiti la CRUI, il CUN, ed il CNSU[55];
- programmi triennali adottati dalle Università, in coerenza con le linee generali, entro il 30 giugno di ogni anno, tenendo conto dei mezzi finanziari acquisibili autonomamente;
- parametri e criteri individuati dal Ministro, avvalendosi del CNVSU[56] e sentita la CRUI, per la valutazione ed il monitoraggio periodico da parte del Ministero dei risultati acquisiti in attuazione dei programmi;
- relazione del Ministro al Parlamento, al termine del triennio di riferimento, sui risultati della valutazione.

Il riparto del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) tiene conto dei programmi delle università, i cui contenuti essenziali sono costituiti da *a)* corsi di studio da istituire, attivare, sopprimere; *b)* programma di sviluppo della ricerca; *c)* azioni a favore dei servizi per gli studenti; *d)* programmi di internazionalizzazione; *e)* fabbisogno di personale di tutte le categorie a tempo indeterminato e determinato.

La nuova formula della programmazione sembra comporre in termini di maggiore equilibrio le esigenze della piena valorizzazione dell'autonomia universitaria con quelle di guida unitaria del sistema e di verifica della qualità dei servizi prestati dagli atenei, anche al fine di darne diretta cognizione al Parlamento. La validità della soluzione potrà essere compiutamente valutata solo nel 2010, al termine del primo triennio della nuova fase, ove nel frattempo non siano intervenute nuove modifiche.

3.2.4.4. Fondo di finanziamento ordinario (FFO).

Dal confronto dei rendiconti per gli esercizi finanziari 2004 e 2005 si ricavano i seguenti dati.

(milioni)

anni	Residui		Competenza		Cassa	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
P. def.	3.138	2.781	6.552	6.976	6.907	6.931
Pagamenti	3.073	2.636	3.833	4.295	6.907	6.931
RS 31/12	2.781	2.826				

La disponibilità di competenza è incrementata, nel 2005, di circa il 6,5 per cento; le erogazioni sono aumentate del 3,5 per cento. Destinatari di queste somme sono gli atenei ed i consorzi interuniversitari. Le assegnazioni avvengono secondo criteri definiti, ogni anno, da appositi decreti, che esprimono le scelte operate dal Ministero, nell'esercizio della funzione di guida unitaria del sistema universitario, a seguito di un complesso procedimento di elaborazione e di consultazione, nel quale intervengono il CNVSU, la CRUI, il CUN, il CNSU. Nel 2004 e nel 2005 i decreti sono stati adottati, rispettivamente, per gli atenei, il 23 aprile 2004 ed il 24 maggio 2005; per i consorzi, il 28 luglio 2004 ed il 24 giugno 2005. Tenuto conto dei tempi del procedimento di controllo di legittimità, si constata che questi provvedimenti divengono operativi solo nella seconda metà dell'anno, determinando per le università ed i consorzi una situazione che ne condiziona incisivamente le attività. Ciò induce a chiedersi quali siano le ragioni che non consentono di avviare tempestivamente la preparazione di tali decreti in modo di poter, entro i primi due mesi dell'anno di riferimento, far conoscere alle università l'entità

[54] Art. 1*ter* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni dalla legge 31 marzo 2005, n. 43. In precedenza, il procedimento di programmazione era regolamentato dal d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25.

[55] CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane; CUN – Consiglio Universitario Nazionale; CNSU – Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari.

[56] CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario.

complessiva del finanziamento annuale e, soprattutto, se non sia possibile riconoscere ai criteri definiti una validità triennale, come accade per il piano di sviluppo, riservandosi di intervenire annualmente, ove se ne manifesti la necessità, per contenute modifiche e/o rettifiche riguardanti singoli aspetti. Questa osservazione è anche supportata dalla considerazione che il volume annuale di risorse di gran lunga prevalente da trasferire alle università è costituito dalla quota consolidata del FFO.

Sono stati erogati agli atenei, nel 2004, 6.852 milioni; nel 2005, 6.865 milioni; nei due anni, rispettivamente, il 45 per cento ed il 38 per cento erano costituiti da fondi pertinenti a precedenti esercizi. I consorzi hanno ottenuto, nei due anni considerati, 50 milioni e 55 milioni. Tra di essi la parte più consistente è attribuita ai tre consorzi per il calcolo avanzato ad alte prestazioni - CINECA, CILEA, CASPUR -, corrispondente, nel 2004, al 69,8 per cento e, nel 2005, al 67,1 per cento, in valori assoluti, circa 35 milioni e circa 37 milioni. Di queste somme, l'assegnazione più rilevante è attribuita al CINECA, che, nel 2005, ha ricevuto circa 26 milioni.

L'entità del complessivo finanziamento concesso ai tre consorzi è rapportata alle utenze, alle infrastrutture di calcolo apprestate ed alle rilevanti attività di servizio svolte rispettivamente, a favore del sistema universitario. Per quest'ultimo aspetto, occorre considerare, come più estesamente detto nel paragrafo 5, che il Ministero per le esigenze di trattazione automatizzata di dati e informazioni concernenti il personale ed i bilanci delle università, i regolamenti didattici, la Banca dati dell'offerta formativa, i finanziamenti per la ricerca, la rete GARR, le attività di formazione, per citare solo alcuni dei servizi assicurati, si avvale, diversamente da quanto avviene per l'area istruzione, delle prestazioni dei tre consorzi[57].

Ricordato che i mezzi finanziari assegnati ai consorzi costituiscono un contributo nel contesto delle complessive entrate di tali organismi, risulta necessario che l'Amministrazione verifichi costantemente la loro vitalità, la percentuale di risorse acquisite sul mercato ed, in particolare, per i consorzi di supercalcolo, la quota di attività prestata a diretto servizio della comunità scientifica per le esigenze di calcolo avanzato.

Il FFO, come è noto, costituisce per le università la fonte di provvista finanziaria assolutamente prevalente. Questa contingenza, nell'occasione dell'esame degli esiti della gestione annuale del Fondo, inevitabilmente conduce a proiettare l'esigenza di valutazione sul complesso della finanza universitaria e, quindi, a chiedersi quali siano le entrate di diversa provenienza. La richiesta resta, ad oggi, insoddisfatta, nonostante le norme vigenti, più volte ricordate negli anni scorsi, prevedano la redazione omogenea dei conti consuntivi delle università e, come suo prodotto, la possibilità di disporre del conto consolidato del sistema universitario. Questa è la conseguenza della mancanza di un'iniziativa unitaria da parte del MIUR, del MEF, dell'ISTAT e della CRUI, d'altra parte attestata dagli studi e dalle indagini condotte dal CNVSU. Questi, pur supportati da analisi qualitativamente pregevoli, non potendo contare sulla ricostruzione di un quadro finanziario di sufficiente affidabilità, presentano margini di incertezza, correttamente segnalati, che di sicuro non consentono al Ministero di trarne certi elementi per l'azione amministrativa corrente e per la guida del sistema o, se ciò comunque avviene, le decisioni assunte ne risultano inevitabilmente condizionate. A riscontro di queste osservazioni si veda, ad esempio, il documento del CNVSU citato in nota[58]. Risulta difficile ricavare elementi di orientamento, in rapporto alla spesa per il personale, circa l'incidenza degli assegni fissi sul FFO, quando nello studio citato, per gli anni dal 1994 al 2002, l'indice varia tra l'81 e 83 per cento, per segnare, nel 2003, una stima che si avvicina all'87 per cento e, per gli anni successivi 2004 e 2005, un'elaborazione dell'Amministrazione indica valori, rispettivamente, del 77,3 per cento e del 75,9 per cento.

---

[57] Cfr. note ministeriali n. 1513, 1515, 1516 in data 19 ottobre 2005, indirizzate, rispettivamente, al CINECA, al CILEA, al CASPUR.

[58] CNVSU, *L'andamento dei costi per assegni fissi al personale di ruolo delle università 2000-2002 [DOC 9/03]- luglio 2003.*

L'esigenza di conoscenza che i Ministeri per l'università e l'economia e le finanze debbono soddisfare attiene, con riferimento alle entrate totali ed a quelle derivanti dal FFO, ai volumi finanziari, ed alle percentuali che essi esprimono, che le università impegnano: *a)* per il personale, con distinzione tra assegni fissi e compensi accessori; *b)* per il funzionamento; *c)* per la ricerca; *d)* per l'edilizia; *e)* per le attrezzature; *f)* per le infrastrutture ed i servizi informatici.

3.2.4.5. Altri strumenti di governo e di provvista finanziaria.

Concorrono a comporre la situazione finanziaria complessiva delle università i dati, che connotano un'evoluzione positiva nel passaggio 2005/2004, concernenti il fabbisogno, che risulta regredito del 9,6 per cento, essendosi attestato a 8.281,1 milioni, e le giacenze di tesoreria ridottesi del 14,6 per cento – circa 1.036 milioni. Quest'ultimo dato va, peraltro, messo in relazione con la progressiva espansione della sperimentazione del SIOPE[59], che coinvolge ormai oltre 30 atenei, i cui tesorieri trasmettono, mediante collegamento telematico, all'archivio costituito presso la Banca d'Italia le informazioni relative alle operazioni di incasso e di pagamento, il che consente di superare i vincoli della tesoreria unica, detenendo presso gli stessi tesorieri le risorse provenienti dai trasferimenti statali.

Dall'anno 2003 il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti[60] consente l'alimentazione finanziaria di un insieme integrato di interventi a supporto degli studenti nelle successive fasi del percorso di studio, che vanno dalle iscrizioni ad alcuni corsi di laurea scientifica alla mobilità verso le università di altri paesi, alle attività di tutorato, ai corsi di dottorato di ricerca ed alla concessione di assegni di ricerca. Il Fondo, che negli anni passati ha contato su una dotazione di circa 78 milioni, nel 2005 ha ricevuto un'assegnazione straordinaria di 32,4 milioni destinata ad ulteriori assegni di ricerca[61]. Le risorse risultano così distribuite tra le diverse finalità: 12,7 milioni – mobilità; 10,9 milioni – tutorato; 24,5 milioni – dottorati di ricerca; 3 milioni - iscrizioni ai corsi di laurea scientifica; 26,6 milioni + 32,4 milioni – assegni di ricerca. Nel complesso la gestione del capitolo 1713 nel 2005 ha avuto ad oggetto circa 111 milioni per la competenza; sono stati erogati, come pagamenti totali, circa 78 milioni e circa 76 milioni hanno costituito residui.

Anche per l'apporto assicurato dalle risorse statali, nel 2005 la spesa sostenuta dalle università statali e non statali per la concessione di assegni di ricerca si è elevata del 4,3 per cento sull'anno precedente, avendo raggiunto circa 165 milioni. Essa ha consentito l'attivazione di 9.506 contratti, diminuiti del 5,5 per cento rispetto al 2004. Ciò ha comportato l'incremento del valore medio del contratto del 10,4 per cento, salito a 17.330 euro. Secondo il Ministero, le ulteriori risorse mettono in condizione gli atenei di concedere un maggior numero di assegni, determinato in concreto in relazione all'importo deciso autonomamente dagli stessi. Nell'insieme, tenuto conto dello spettro di variabilità degli assegni - 17.965/21.559 euro - il numero di nuovi assegni si aggirerà tra 1.500 e 1800.

Da parte loro, gli studenti, nel 2004, hanno pagato tasse e contributi universitari per 1,2 milioni, dato che registra un incremento del 7 per cento sul 2003.

---

[59] SIOPE, Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici: cfr. art. 1, comma 79, della legge n. 311 del 2004.

[60] Art. 1 del d.l. 9 maggio 2003, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 2003, n. 170.

[61] D.m. 23 ottobre 2003 n. 198 – art. 5; d.l. 9 maggio 2003, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 2003, n. 170 – art. 1, comma 1 lett. *d);* legge 27 dicembre 1997, n. 449 – art. 51, comma 6.
Il concorso delle risorse statali si è concretato, oltre che nel finanziamento annuale di 26,6 milioni, in un'assegnazione aggiuntiva, limitata all'anno 2005, di 32,4 milioni, disposta dall'art. 1 del d.l. 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27.

3.2.4.6. L'anagrafe degli studenti.

Uno strumento di grande importanza sotto molteplici aspetti è l'anagrafe degli studenti[62], dei diplomati e dei laureati. Essa consente di avere un quadro dell'andamento delle immatricolazioni e delle iscrizioni a partire dall'a.a. 2003-2004 e di conoscere la distribuzione per ateneo, area e classi, residenza, fasce di età, tipologia e voto di diploma, riferita ad un certa data o con visione dinamica. È possibile conoscere il percorso degli studi e gli esiti, opportunità che nello stesso tempo concorre a costituire un patrimonio informativo di grande utilità per la messa a punto, da parte degli atenei, dell'offerta formativa. Gli studenti presenti nell'anagrafe hanno raggiunto al 31 dicembre 2005 il numero di 1.119.504, appartenenti a 75 atenei. Il risultato è da ascriversi alla accorta programmazione delle attività, accompagnata da un contenuto sostegno finanziario a favore delle università[63].

È stato inoltre emanato il nuovo modello di diploma supplementi[64], che costituisce una certificazione integrativa del titolo conseguito al termine di un corso di studio presso un'università, descrivendo la natura, il livello, il contesto, il contenuto degli studi effettuati e completati dallo studente, ed esponendo il curriculum completo con le votazioni riportate. Il documento facilita la leggibilità del titolo conseguito e, quindi, la prosecuzione degli studi e la sua valutazione da parte dei datori di lavoro. Risulta inoltre agevolato il riconoscimento accademico e professionale dei titoli all'estero ed, in definitiva, la circolazione internazionale dei laureati italiani.

È parimenti facilmente intuibile l'interesse costituito dall'insieme delle informazioni offerte dall'anagrafe dei laureati, che utilizza le tecniche di indagine sviluppate dal consorzio interuniversitario ALMA LAUREA, circa i profili professionali posseduti, i possibili sbocchi occupazionali e la condizione occupazionale dopo alcuni anni dal conseguimento della laurea.

3.2.4.7. Alcuni aspetti problematici dell'attuale condizione del sistema universitario.

L'anno 2005 è stato caratterizzato da significative innovazioni sia sul fronte legislativo che su quello amministrativo. Il nuovo sistema di programmazione delle università (legge n. 43 del 31 marzo 2005) prevede modalità più incisive per l'orientamento dell'offerta universitaria e l'allocazione delle risorse. È in corso di perfezionamento il decreto contenente gli indirizzi per il triennio 2007-2009 ed i criteri e i parametri di valutazione dei programmi degli atenei.

Il sistema di finanziamento, che andrà progressivamente a regime negli anni 2006-2008, prevede l'attribuzione della quota del FFO sulla base della domanda, dei risultati dei processi formativi e delle attività di ricerca e di incentivi a sostegno dei piani predisposti dagli atenei.

A fronte di ciò va rilevato come il disegno dei meccanismi di governo e di controllo, che caratterizza le università statali, incontri disfunzionalità che sono tuttora lontane dall'essere risolte. Si indicano alcune questioni che ne costituiscono termini di riferimento.

La verifica dell'efficacia del servizio formativo fornito e delle attività di ricerca svolte, mediante l'applicazione di indicatori di sicura affidabilità da parte di organismi indipendenti, in rapporto alle attese degli studenti, delle famiglie e del mondo produttivo.

- Quale debba essere il rapporto tra esiti della verifica del servizio fornito e valutazione delle scelte operate dagli organi di governo degli atenei che ne abbiano assunto la responsabilità.
- Il rapporto tra lo Stato, principale finanziatore, gli altri soggetti apportatori di risorse, i docenti in veste di manager e/o di professori, gli studenti con le loro famiglie, le imprese.
- I poteri di indirizzo e controllo che possono essere riconosciuti all'ente finanziatore (lo Stato), tenuto conto della posizione di autonomia garantita alle università dalla Costituzione.

---

[62] Art. 1*bis* del d.l. n. 105 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 170 del 2003; d.m. 30 aprile 2004 n. 9.

[63] D.m. 13 aprile 2005: obiettivi per l'implementazione dell'anagrafe e assegnazione di risorse.

[64] D.m. 26 ottobre 2005 n. 49.

- La difficile applicazione di efficaci incentivi per le prestazioni (didattiche e di ricerca) dei professori.

Il sistema universitario evita di proporre soluzioni convincenti per i nodi ora indicati e questa situazione comporta che i meccanismi di governo non svolgano il proprio ruolo, restando tendenzialmente deboli e sostanzialmente inefficaci. Ad esempio, questioni che richiedono un'attenta, ma urgente riconsiderazione sono quelle riguardanti:

A. il numero dei corsi di laurea in relazione ai loro effettivi contenuti scientifici e professionali;

B. le convenzioni tra atenei ed amministrazioni pubbliche che riconoscono ai loro dipendenti crediti formativi da utilizzare per il conseguimento delle lauree. Le norme vigenti, infatti, prevedono che il superamento del ciclo di studi presso le scuole di formazione delle amministrazioni pubbliche comporti per il personale il riconoscimento di un credito formativo per il conseguimento delle lauree[65];

C. l'incremento del numero delle istituzioni non statali, in particolare di quelle c.d. telematiche.

Altra questione di rilievo emerge da quanto, a più riprese, nel corso del 2005 si è verificato a carico della dotazione del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università, inducendo a soffermarsi sulle modalità di quantificazione adottate per il Fondo e di finanziamento per alcuni interventi disposti da leggi. Si possono ricordare, anzitutto, i miglioramenti concessi ai ricercatori universitari e l'incremento dei contributi a favore delle università non statali. Le disposizioni in discorso sono dettate, rispettivamente, dagli articoli 1, comma 2[66], ed 8 e dall'art. 1 bis d.l. n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2005[67].

---

[65] Art. 22, comma 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Tra le amministrazioni pubbliche la norma include espressamente le Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, le Forze armate. Tra gli istituti di formazione sono citati l'Istituto di perfezionamento della Polizia di Stato, la Scuola di polizia tributaria della Guardia di Finanza, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze. La numerosità dei soggetti che l'ordinamento comprende nella nozione di amministrazioni pubbliche fa percepire la potenziale latitudine della disposizione. Un secondo aspetto attiene alla qualità del servizio formativo fornito presso queste scuole o altrimenti acquisito mediante corsi variamente organizzati dalle amministrazioni. Terzo aspetto è l'affidabilità delle certificazioni rilasciate aventi ad oggetto la formazione acquisita dai dipendenti pubblici, che aprono la strada alla traduzione in crediti formativi presso le università secondo le modalità individuate con le convenzioni tra le amministrazioni e le stesse università. Come si intende facilmente, se la possibilità data dalla norma in questione viene esercitata in un contenuto numero di casi che garantiscano la qualità della formazione acquisita, non si determina, evidentemente, alcun problema, potendo, nel contempo, i dipendenti pubblici utilizzare le conoscenze scientifiche e professionali, che costituiscono già loro patrimonio, per la prosecuzione degli studi ed il raggiungimento di titoli più elevati. Se, diversamente, la possibilità offerta dall'art. 22, comma 13, si traduce, come pare stia avvenendo, in un fenomeno di ampie dimensioni, nel quale, da una parte, le amministrazioni, sotto la spinta dei dipendenti e delle organizzazioni sindacali, anche nel contesto, dei processi di riqualificazione attivati in questi anni dai CCNL, siano indotte a rilasciare facili certificazioni di deboli o almeno incerte formazioni, e, dall'altra, gli atenei indulgano ad altrettanto facili riconoscimenti di crediti formativi, che comportando la crescita del numero degli studenti crea la condizione per istituire nuove cattedre per i professori universitari ed ulteriori posti per il personale, si vede bene come la scelta operata nel 2001 con l'art. 22, comma 13, ed ancor di più la applicazione che se ne sta dando, poggi su una convergenza di interessi, tradottasi in un'alleanza tra amministrazioni, organizzazioni sindacali ed atenei. Il tutto avviene senza che alcuno si preoccupi della effettiva qualità della formazione e delle abilità professionali dei dipendenti, in assenza di un monitoraggio da parte del Ministero su quanto si va producendo e, soprattutto, di un'assunzione di responsabilità da parte delle singole università e del sistema universitario nel suo insieme.

[66] La norma prevede la riduzione, da tre anni ad un anno, del periodo per il giudizio di idoneità per la conferma in ruolo dei ricercatori universitari con conseguenti benefici economici di carattere permanente.

[67] Un ulteriore caso, in parte analogo a quelli di cui si discute nel testo, è dato dall'art. 1 del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168. Il contributo straordinario all'Università di Urbino di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 è parzialmente finanziato a carico del FFO. Altri casi si erano verificati nel 2004: d.l. 14 gennaio 2004, n. 2, convertito, con modificazioni , dalla legge 5 marzo 2004, n. 63 – art. 1 - collaboratori linguistici; d.l. 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143 – art. 4*bis* – inquadramenti di professori associati idonei.

I benefici economici per i ricercatori comportano oneri costituiti da circa 29,2 milioni per il 2005, da circa 44,4 milioni per il 2006, da circa 45,4 milioni per il 2007, da circa 28,3 milioni per il 2008 e da circa 18,8 milioni a decorrere dal 2009. I contributi per gli atenei non statali sono aumentati di 8,7 milioni per il 2005; di 8,6 milioni per il 2006; di 8,6 milioni per il 2007. In entrambi i casi queste somme sono poste a carico del FFO.

Circa gli incrementi retributivi concessi ai ricercatori universitari, va osservato che la copertura di oneri permanenti di carattere rigido, connessi a diritti soggettivi, come avviene in questo caso, mediante l'utilizzazione di stanziamenti, la cui quantificazione è rinviata alla tab. C della Legge Finanziaria, contrasta con la stessa ragione d'essere della tab. C, che si caratterizza per la modulabilità degli stanziamenti da essa considerati.

Per quanto riguarda le risorse aggiuntive concesse alle università non statali, tralasciato l'aspetto sostanziale del finanziamento mediante il ricorso ai fondi assegnati a quelle statali, si pone la più generale questione se sia corretto finanziare nuove spese sottraendo risorse a destinazioni, la cui quantificazione dovrebbe ritenersi ancorata ad una corretta valutazione delle specifiche necessità di provvista finanziaria. Diversamente, le precedenti assegnazioni dovrebbero ritenersi sovrastimate.

Le disposizioni in esame sono state approvate in assenza di indicazioni circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa. La necessità di queste informazioni è resa ancor più stringente dalla circostanza che sia la Legge Finanziaria 2005 sia quella 2006 stabiliscono per il FFO, per il 2006 ed il 2007, valori inferiori al 2005.

Non sembra possa dirsi che alla base di quanto accade ci siano una erronea quantificazione degli effetti finanziari delle leggi di spesa e/o una sovrastima degli oneri derivanti dalla legislazione vigente. Quali che siano le giustificazioni che possano essere invocate per situazioni di tal fatta, quello che con sicurezza va escluso è che il FFO sia inteso come un fondo globale, cui attingere per la copertura finanziaria dei più diversi interventi o, peggio, come un fondo di riserva.

La Corte insiste nel sollecitare una più attendibile determinazione delle poste di bilancio, che richiede che almeno per le più rilevanti voci di spesa siano sorrette da una relazione tecnica finalizzata a dar conto dei criteri eseguiti nelle quantificazioni. Ciò soprattutto ai fini della determinazione della consistenza finanziaria dei fondi demandata alla tabella C della Legge Finanziaria[68].

3.2.5. AFAM.

La Direzione generale del Ministero preposta alle istituzioni per l'alta formazione artistica e musicale (AFAM) non ha fornito alcuna documentazione circa la situazione di questa area di istruzione, né elementi relativi alla gestione per l'anno 2005. Si ricorda che la Corte non ha riscontrato le condizioni per una certificazione positiva dell'ipotesi di accordo per il biennio economico 2004-2005 concernente il personale del comparto e ne ha riferito al Parlamento[69].

3.2.6. La Ricerca.

3.2.6.1. Le relazioni della Corte presentate al Parlamento nel corso dell'anno 2005.

La Corte nello scorso anno ha condotto a termine due impegnative indagini riguardanti le attività di ricerca realizzate con l'apporto finanziario delle risorse assegnate al MIUR[70]. La

[68] Per lo sviluppo di queste problematiche si vedano Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - delibera n. 27 del 22 luglio 2005 (I quadrimestrale 2005) e delibera n. 37 del 25 - 29 novembre 2005 (II quadrimestrale 2005).

[69] Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo – III collegio – deliberazioni n. 2 del 25 – 30 gennaio 2006 e n. 7 dell'8 – 27 marzo 2006.

[70] Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato – II collegio – deliberazioni n. 12 del 6 aprile – 16 maggio 2005 e n. 20 del 1° giugno – 27 luglio 2005.

prima ha avuto ad oggetto le iniziative di ricerca applicata avviate negli anni 1999-2003. La seconda le attività di ricerca nelle aree depresse nel quadro della ricerca industriale e dello sviluppo precompetitivo.

Le due indagini, che sono state occasione per una completa ricostruzione delle incisive innovazioni, introdotte nell'ultimo decennio del secolo scorso, nella messa a punto di nuovi strumenti finanziari e di specifiche modalità procedurali e delle linee di azione che il Ministero si ripromette di sviluppare nei prossimi anni, hanno portato ad emersione l'evoluzione che si è andata producendo nella tipologia delle formule di sostegno finanziario.

Aspetto questo di particolare significatività, perché ha consentito all'Amministrazione di cogliere le effettive esigenze espresse dai settori produttivi del paese e di apprestare coerenti interventi.

Ciò ha comportato, nelle scelte effettuate, un rafforzamento delle funzioni di stimolo e di guida, che, ad esempio, ha condotto a contenere progressivamente il modulo del generico finanziamento *a sportello* per orientarsi verso la focalizzazione e la concentrazione delle risorse su temi ed obiettivi di ricerca selezionati in ragione degli indirizzi strategici.

L'ampia rassegna di permanente attualità, offerta nelle due relazioni, che ricostruiscono il quadro normativo nel quale operano i diversi strumenti di intervento e gli esiti della loro applicazione, evidenziandone le criticità, individuate essenzialmente nel rischio di sovrapposizione delle tematiche, nella limitata efficacia degli strumenti di verifica e nella forte incidenza dei tempi di svolgimento delle attività di ricerca sui risultati, consiglia di circoscrivere la presente esposizione all'aggiornamento della situazione della dotazione finanziaria messa a disposizione del MIUR per la ricerca, accompagnata da notazioni riguardanti i fondi di maggior rilievo.

3.2.6.2. Le risorse complessive per la ricerca ed i principali fondi.

Principali disponibilità finanziarie per la ricerca anni 2003 – 2008

(migliaia di euro)

Denominazione	*Previsioni definitive CP 2003*	*Previsioni definitive CP 2004*	*Previsioni definitive CP 2005*	*Previsioni iniziali CP 2006*	*Previsioni pluriennali L.F. 2006 2007 2008*	
Contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) 5482 1678*	20.658	20.658	20.658	20.658	-	-
Contributo dello Stato alle spese complessive necessarie alle esigenze del laboratorio di luce di Sincrotone di Trieste e di Grenoble 5484 1680*	20.658	20.658	20.658	20.658	-	-
Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico, ecc. 8917 7232*	-	30.701	-	-	-	-
Somme da erogare al CIRA 8918 7233*	14.357	3.606	3.606	3.606	-	-
Contributo dello Stato per la prosecuzione del Programma Nazionale di Ricerca in Antartide 8921 7235*	28.405	28.405	28.975	-	-	-
Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca 8922 7236*	1.594.607 (1)	1.645.622 (1)	1.638.074 (1)	1.633.800 (1)	1.630.000	1.630.000
Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica 8923 7239*	10.329	10.329	10.329	0.329	10.329	10.329
Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca 8932 7254*	362.377	394.471 (2)	329.455 (2)	15.000	25.000	50.000
Finanziamento di centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno 8933 7255*	-	3.352	2.788	-	-	-
Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB) 8947 7256*	208.700	155.000	104.500	46.000	-	-
Progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale 8969 7275*	126.971	99.340	99.340	122.847	83.847	83.847
Fondo rotativo per le imprese 9015 7308*	229.516	216.614	240.915	57.000	25.000	50.000
***TOTALE* (VALORI CORRENTI)**	***2.616.578***	***2.628.757***	***2.499.299***	***1.929.898***	***1.774.176***	***1.824.176***
***TOTALE* (VALORI COSTANTI 2005) (3)**	***2.683.824***	***2.643.741***	***2.499.299***			

* Il primo capitolo si riferisce agli esercizi 2003 e 2004, il secondo agli esercizi 2005 e 2006.

(1) Comprende lo stanziamento afferente il Fondo per il finanziamento degli osservatori (confluito nel FOE dal 2004) pari a 39.607.000,00 di euro per l'anno 2003, i contributi all'INFM pari a 5.000.000,00 di euro per l'anno 2003, ed all'INAF pari a 3.000.000,00 di euro per l'anno 2004 ed a 2.000.000,00 di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006.

(2) Gli importi comprendono le riassegnazioni in bilancio di 170.000,00 di euro per il 2004 e di 80.000,00 di euro per il 2005, relative ai residui passivi perenti di provenienza dell'esercizio 1986.

(3) Sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005.

	Previsioni definitive CP 2003	*Previsioni definitive CP 2004*	*Variazioni % 2004 rispetto al 2003*	*Previsioni definitive CP 2005*	*Variazioni % 2005 rispetto al 2004*	*Variazioni % 2005 rispetto al 2003*
***TOTALE* (VALORI CORRENTI)**	*2.616.578*	*2.628.757*	*+0,47%*	*2.499.299*	*-4,92%*	*-4,48%*
***TOTALE* (VALORI COSTANTI 2005) (2)**	*2.683.824*	*2.643.741*	*-1,49%*	*2.499.299*	*-5,46%*	*-6,88%*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti MIUR relativi agli esercizi considerati ed al bilancio di previsione 2006.

Principali disponibilità erogate ed impegnate per la ricerca (anni 2003 - 2004 - 2005)

(migliaia di euro)

Capitoli	Pagamenti totali					Residui totali finali				
	2003	2004	*variaz.*	2005	*variaz.*	2003	2004	*variaz.*	2005	*variaz.*
Contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) 5482 1678*	25.658	22.000	*-14,26%*	20.658	*-6,10%*	5.751	4.409	*-23,34%*	4.409	*0,00%*
Contributo dello Stato alle spese complessive necessarie alle esigenze del laboratorio di luce di Sincrotone di Trieste e di Grenoble 5484 1680*	20.658	20.658	*0,00%*	20.658	*0,00%*	-	-	-	-	-
Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico, ecc. 8917 7232*	22.442	42.769	*90,58%*	8.862	*-79,28%*	37.432	24.151	*-35,48%*	13.976	*-42,13%*
Somme da erogare al CIRA 8918 7233*	19.862	22.743	*14,51%*	3.606	*-84,14%*	11.825	1.216	*-89,72%*	1.216	*0,00%*
Contributo dello Stato per la prosecuzione del Programma Nazionale di Ricerca in Antartide 8921 7235*	28.000	33.405	*19,30%*	25.881	*-22,52%*	30.101	25.101	*-16,61%*	28.195	*12,33%*
Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca 8922 7236*	(1) 1.644.607	(1) 1.644.383	*-0,01%*	(1) 1.787.415	*8,70%*	(1) 1.149.553	(1) 1.151.097	*0,13%*	(1) 1.001.603	*-12,99%*
Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica 8923 7239*	15.319	17.049	*11,29%*	10.704	*-37,22%*	11.673	4.954	*-57,56%*	4.579	*-7,57%*
Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca 8932 7254*	610.425	553.287	*-9,36%*	332.526	*-39,90%*	1.627.716	1.416.421	*-12,98%*	1.376.089	*-2,85%*
Finanziamento di centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno 8933 7255*	34.656	107.861	*211,23%*	17.632	*-83,65%*	314.973	152.891	*-51,46%*	112.178	*-26,63%*
Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB) 8947 7256*	62.522	40.595	*-35,07%*	171.047	*321,35%*	440.963	555.368	*25,94%*	488.821	*-11,98%*
Progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale 8969 7275*	128.843	133.012	*3,24%*	104.576	*-21,38%*	46.800	13.128	*-71,95%*	7.893	*-39,88%*
Fondo rotativo per le imprese 9015 7308*	84.700	144.816	*70,98%*	-	-	144.816	264.371	*82,56%*	505.286	*91,13%*
TOTALE valori correnti	**2.697.692**	**2.782.578**	***3,15%***	**2.503.565**	***-10,03%***	**3.821.603**	**3.613.107**	***-5,46%***	**3.544.245**	***-1,91%***
TOTALE valori costanti (2)	**2.767.023**	**2.798.439**	***1,12%***	**2.503.565**	***-10,51%***	**3.919.818**	**3.633.702**	***-7,30%***	**3.544.245**	***-2,48%***

* Il primo capitolo si riferisce agli esercizi 2003 e 2004, il secondo agli esercizi 2005 e 2006.

1) Comprende le risorse erogate nel 2003 all'INFM per 5 milioni (capitolo 8920) ed agli Osservatori per 39,607 milioni (capitolo 5512); nel 2004 all'INFM per 3 milioni (capitolo 8927); nel 2005 all'INAF per 2 milioni (capitolo 7241); ed impegnate a favore dell'INFN, pari a 98,630 milioni per ciascuno degli anni 2003, 2004, 2005 (capitoli 8916 - 7230).

(2) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti MIUR relativi agli esercizi considerati.

Nelle due tavole è ricostruito il quadro delle risorse – riferito alle più significative destinazioni di spesa – che il MIUR ha avuto a disposizione nel triennio 2003-2005; esso è stato raffrontato con le dotazioni iniziali assegnate per il 2006. Se ne ricavano informazioni di qualche interesse. Il volume complessivo reso disponibile nel 2005 è stato di 2.499 milioni, in diminuzione sia sull'anno precedente, sia sul 2003: a valori costanti il calo risulta, rispettivamente, del 5,46 per cento e del 6,88 per cento. L'assegnazione iniziale 2006 prevede una riduzione di quasi il 23 per cento rispetto al 2005. Particolarmente difficile appare la situazione del FAR[71] e dei PRIN[72]. Sempre nel 2005, le erogazioni sono regredite sul 2004 di circa il 10,5 per cento a valori costanti; i residui, che rappresentano potenziali erogazioni per gli anni futuri, sono diminuiti di circa il 2,5 per cento. I fondi trasferiti agli enti di ricerca sono aumentati di circa il 9 per cento, mentre il FAR decresce di quasi il 40 per cento.

Il FIRB[73], invece, ha erogato 171 milioni a fronte dei soli 40 milioni del 2004. La disponibilità 2005, pari a circa 104 milioni, è stata ripartita (dm 4 novembre 2005) destinando le assegnazioni più consistenti – 38 milioni – a progetti raccordabili con il Programma Nazionale di Ricerca e per 35 milioni a progetti relativi ad accordi internazionali bilaterali. Nello stesso anno risulta portato a termine il 15 per cento del parco progetti complessivo ed avviata la valutazione *ex post,* i cui esiti saranno resi pubblici secondo la previsione del regolamento approvato dal d.m. 26 marzo 2004 n. 378 e dei decreti di ammissione al finanziamento.

Per il FAR si presentano alcune elaborazioni che offrono una sintesi delle risorse ripartite nel triennio, unitamente a quelle assegnate ed erogate. Ciò consente di seguire l'evoluzione delle scelte allocative delle risorse tra le diverse iniziative finanziabili.

[71] Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca.
[72] Progetti universitari di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale.
[73] Fondo per gli Investimenti nella Ricerca di Base.

Tabella allegata al decreto n. 2965 del 29 novembre 2005
Riparto fondo agevolazioni alla ricerca anno 2005 (G.U.n. 47 del 25 febbraio 2006)

	Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa C.C.I. e Credito Imposta			Credito agevolato			Totali		
			Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale
2)	*Progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale*	*5*	25.200.000,00	104.000.000,00	129.200.000,00	16.200.000,00	51.518.000,00	67.718.000,00	41.400.000,00	155.518.000,00	196.918.000,00
3)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 meuro) (solo ob. 1)*	*6*	10.000.000,00	89.500.000,00	99.500.000,00	10.000.000,00	43.000.000,00	53.000.000,00	20.000.000,00	132.500.000,00	152.500.000,00
4)	*Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione*	*7*	0,00	6.000.000,00	6.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	10.000.000,00	6.000.000,00	16.000.000,00
5)	*Progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di formazione di ricercatori e tecnici di ricerca operanti nel settore industriale*	*8*	0,00	3.224.387,00	3.224.387,00	0,00	1.500.000,00	1.500.000,00	0,00	4.724.387,00	4.724.387,00
6)	*Progetti autonomamente presentati per la realizzazione delle attività di cui all'art 2 del DM 593/2000 da realizzarsi in centri nuovi o da ristrutturare, con connesse attività di formazione del personale di ricerca*	*9*	4.937.160,00	25.000.000,00	29.937.160,00	0,00	10.500.000,00	10.500.000,00	4.937.160,00	35.500.000,00	40.437.160,00
7)	*Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione*	*10*	12.000.000,00	0,00	12.000.000,00	13.822.844,00	0,00	13.822.844,00	25.822.844,00	0,00	25.822.844,00
5)	*Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)*	*11*	3.602.838,00	1.440.000,00		0,00	0,00	0,00	3.602.838,00	1.440.000,00	5.042.838,00
	Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST	*12*	10.000.000,00			0,00	0,00	0,00	10.000.000,00	173.250.000,00	183.250.000,00
8)	*Specifiche iniziative di programmazione*	*13*		326.360.000,00	366.360.000,00	0,00	51.750.000,00	51.750.000,00	40.000.000,00	378.110.000,00	418.110.000,00
9)	*Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca*	*14*	0,00	41.666.552,00		0,00	0,00	0,00	0,00	41.666.552,00	41.666.552,00
10)	*Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca*	*15*	130.000,00	0,00	130.000,00	0,00	0,00	0,00	130.000,00	0,00	130.000,00
11)	*Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari*	*16*	491.000,00	26.000,00	517.000,00	0,00	0,00	0,00	491.000,00	26.000,00	517.000,00
12)	*Attività istruttoria e gestionale istituti di credito*		756.000,00	4.500.000,00	5.256.000,00	400.000,00	1.074.440,00	1.474.440,00	1.156.000,00	5.574.440,00	6.730.440,00
13)	*Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.*		200.000,00		3.200.000,00	83.233,00	500.000,00	583.233,00	283.233,00	3.500.000,00	3.783.233,00
	TOTALE		**107.316.998,00**	**777.966.939,00**	**885.283.937,00**	**50.506.077,00**	**159.842.440,00**	**210.348.517,00**	**157.823.075,00**	**937.809.379,00**	**1.095.632.454,00**

1) comprensivo della quota credito agevolato erroneamente assegnata nel 2004 e dell'importo di euro1.440.000 destinato dal CIPE con delibera n. 81/2004
2) comprensivo della quota a fondo perduto da destinare ai programmi strategici assegnata dal CIPE con delibera n. 35/2005
3) comprensivi stanziamento art. 56 per 10 milioni all'art. 12 e 30 milioni all'art. 13
4) di cui 41.316.552 Credito Imposta stanziamento MEF
5) di cui 1.500.000 per azioni di sistema assegnati dal CIPE con delibera n. 20/2004

Piani di riparto FAR anni 2001-2005 (dati espressi in euro)

	2001	2002	Variazioni % rispetto al 2001	2003	Variazioni % rispetto al 2002	2004	Variazioni % rispetto al 2003	2005	Variazioni % rispetto al 2004
TOTALI (VALORI CORRENTI)	1.311.553.930,25	1.232.029.480,00	*-6,06%*	1.065.630.712,32	*-13,51%*	1.841.336.629,06	*+72,79%*	1.095.632.454,00	*-40,50%*
TOTALI (VALORI COSTANTI 2005) *	1.411.887.805,91	1.294.739.780,53	*-8,30%*	1.093.017.421,63	*-15,58%*	1.851.832.247,85	*+69,42%*	1.095.632.454,00	*-40,84%*

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

Piani di riparto FAR anni 2001-2005: raffronto percentuale degli importi destinati alle varie iniziative finanziabili

(in euro)

	Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	2001	% sul totale 2001	2002	% sul totale 2002	2003	% sul totale 2003	2004	% sul totale 2004	2005	% sul totale 2005
1)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (compresi quelli della L. 46/82 e della L. 488/92)*	*5,6,8,9*	1.032.099.096,34	*78,69%*	989.812.090,00	*80,34%*	772.724.688,99	*72,51%*	1.368.681.812,22	*74,33%*	394.579.547,00	*36,01%*
4)	*Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione*	*7*	51.645.689,91	*3,94%*	70.000.000,00	*5,68%*	84.000.000,00	*7,88%*	32.546.393,76	*1,77%*	16.000.000,00	*1,46%*
	Commesse di ricerca a laboratori autorizzati (art. 4 L.46/82)		1.601.020,00									
7)	*Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione*	*10*	25.822.844,95	*1,97%*	25.822.840,00	*2,10%*	25.822.000,00	*2,42%*	25.822.844,95	*1,40%*	25.822.844,00	*2,36%*
5)	*Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)*	*11*	3.615.198,29	*0,28%*	5.165.000,00	*0,42%*	6.467.471,33	*0,61%*	1.491.000,00	*0,08%*	5.042.838,00	*0,46%*
	Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST	*12*	7.746.853,49	*0,59%*		*0,00%*	35.000.000,00	*3,28%*	20.000.000,00	*1,09%*	183.250.000,00	*16,73%*
8)	*Specifiche iniziative di programmazione*	*13*	2.582.284,50	*0,20%*	25.822.000,00	*2,10%*	47.000.000,00	*4,41%*	310.000.000,00	*16,84%*	418.110.000,00	*38,16%*
9)	*Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca*	*14*	67.139.396,88	*5,12%*	87.797.550,00	*7,13%*	66.316.552,00	*6,22%*	41.916.552,00	*2,28%*	41.666.552,00	*3,80%*
10)	*Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca*	*15*	3.098.741,39	*0,24%*	500.000,00	*0,04%*	500.000,00	*0,05%*	2.721.000,00	*0,15%*	130.000,00	*0,01%*
11)	*Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari*	*16*	2.582.284,50	*0,20%*	500.000,00	*0,04%*	500.000,00	*0,05%*	506.026,13	*0,03%*	517.000,00	*0,05%*
	Attività istruttoria e gestionale istituti di credito		10.329.140,00	*0,79%*	14.300.000,00	*1,16%*	17.300.000,00	*1,62%*	19.300.000,00	*1,05%*	6.730.440,00	*0,61%*
	Attività di valutazione, monitoraggio, accertameto, ecc.		10.329.140,00	*0,79%*	12.310.000,00	*1,00%*	10.000.000,00	*0,94%*	18.351.000,00	*1,00%*	3.783.233,00	*0,35%*
	Programmazione negoziata ai sensi del CIPE 29/12/1995		46.481.120,00	*3,54%*								
	Crediti di imposta ai sensi art. 108 co. 7 L. 388/2000		46.481.120,00	*3,54%*								
	T O T A L I (valori correnti)		**1.311.553.930,25**	***100,00%***	**1.232.029.480,00**	***100,00%***	**1.065.630.712,32**	***100,00%***	**1.841.336.629,06**	***100,00%***	**1.095.632.454,00**	***100,00%***
	T O T A L I (valori costanti 2005) *		**1.411.887.805,92**		**1.294.739.780,53**		**1.093.017.421,63**		**1.851.832.247,85**		**1.095.632.454,00**	
	(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005											

Il FAR ha operato sulla base della direttiva ministeriale del 25 ottobre 2005, i cui indirizzi sono stati tradotti nel provvedimento in data 29 novembre 2005[74], con il quale il Capo dipartimento ha ripartito circa 1.096 milioni tra le diverse tipologie di iniziative finanziabili. In ordine ai moduli di finanziamento, i contributi nella spesa insieme ai contributi in conto interessi ed ai crediti di imposta hanno ottenuto circa l'81 per cento, il complemento verrà finanziato mediante crediti agevolati. La distribuzione tra ambito nazionale ed aree depresse vede destinato a queste ultime oltre l'85 per cento delle risorse. La serie storica dei piani di riparto adottati nell'arco 2001-2005, presentata a valori correnti e costanti, rivela che il picco delle disponibilità è stato raggiunto nel 2004 – 1.852 milioni circa – per effetto della cartolarizzazione dei crediti concessi negli anni precedenti. Il 2005 ha registrato una riduzione che ha superato il 40 per cento. Dal confronto del riparto tra le tipologie di iniziative, operato per gli stessi anni, si ricava che fino al 2004 i progetti autonomi di ricerca e formazione non avevano avuto assegnata mai una quota inferiore al 72 per cento, risultando, quindi, stabilmente l'iniziativa del tutto prevalente. Nel 2005, come applicazione del mutato indirizzo, di cui si è detto in precedenza, nei confronti dei progetti *a sportello,* i progetti autonomi hanno visto scendere la propria quota al 36 per cento a favore delle specifiche iniziative di programmazione – 38 per cento – e dei progetti in conformità ai bandi ministeriali – circa 17 per cento, che più direttamente traducono le linee strategiche di politica della ricerca. Il volume più rilevante di assegnazioni è stato raggiunto nel 2002 – 1.445 milioni – e quello minore nel 2005 – 573 milioni (valori costanti). Per le erogazioni, il 2003 ha raggiunto i 844 milioni, mentre nel 2005 sono stati erogati 540 milioni. Il *meccanico* e l'*elettronico* anche nel 2005 si sono confermati come i settori industriali che richiamano la maggior quantità di risorse, rispettivamente, circa il 23 per cento e circa il 19 per cento.

[74] G.U. n. 47 del 25 febbraio 2006.

TAB. 1 - Fondo agevolazioni per la ricerca: assegnazioni suddivise per strumento

(in migliaia di euro)

Strumenti	2001	2002	*Variazioni % rispetto al 2001*	2003	*Variazioni % rispetto al 2002*	2004	*Variazioni % rispetto al 2003*	2005	*Variazioni % rispetto al 2004*
Progetti autonomi di ricerca e formazione (legge 46/82, legge 67/88 e d.m. 593/00)	558.909,66	582.882,43	*+4,29%*	404.828,95	*-30,55%*	474.379,07	*+17,18%*	396.934,31	*-16,33%*
Cooperazione internazionale (Eureka, legge n. 46/82 e d.m. 593/00)	36.875,02	71.738,19	*+94,54%*	51.023,25	*-28,88%*	3.912,08	*-92,33%*	32.328,10	*+726,37%*
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST (d.m. 593 del 2000)	10.897,24	366.029,96	*+3258,92%*						
Assunzioni ricercatori/Commesse/Borse di studio (legge n. 46/82, legge 449/97 e d.m. 593/00)	41.368,20	65.581,13	*+58,53%*	85.581,60	*+30,50%*	108.704,30	*+27,02%*	107.169,59	*-1,41%*
Distacco temporaneo di ricercatori (legge 196/97 e d.m. 593/00)	8.263,31	1.342,79	*-83,75%*					3.201,10	
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di Programmi Quadro comunitari (d.m. 593/00)	619,75	1.801,02	*+190,60%*			215,82		688,64	*+219,08%*
Progetti autonomi per il riorent. e il rec. di competitività di strutture di ric. ind. e annessa for. (legge 451/94 e d.m. 593/00)	22.310,94	7.391,01	*-66,87%*	30.917,10	*+318,31%*	36.431,65	*+17,84%*	27.550,68	*-24,38%*
Spin off (d.m. 593/00)		2.427,31		1.301,82	*-46,37%*	2.524,83	*+93,95%*	4.063,56	*+60,94%*
Programmi Nazionali di Ricerca (legge 46/82)		2.991,36							
Legge 488/92 ((*) gestiti sul FAR solo dopo l'entrata in vigore del d.m. 90402/03)	271.901,41	273.264,90	*+0,50%*	40.404,42	*-85,21%*	46.946,94	*+16,19%*	949,90	*-97,98%*
TOTALE GENERALE (valori correnti)	**951.145,52**	**1.375.450,08**	*+44,61%*	**614.057,13**	*-55,36%*	**673.114,69**	*+9,62%*	**572.885,88**	*-14,89%*
TOTALE GENERALE (valori costanti 2005)*	**1.023.908,16**	**1.445.460,49**	*+41,17%*	**629.838,40**	*-56,43%*	**676.951,44**	*+7,48%*	**572.885,88**	*-15,37%*

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

TAB. 2 - Fondo speciale ricerca applicata, fondo agevolazioni per la ricerca e capitolo 8932 (**) erogazioni suddivise per strumento

(migliaia di euro)

Strumenti	2001	2002	*Variazioni % rispetto al 2001*	2003	*Variazioni % rispetto al 2002*	2004	*Variazioni % rispetto al 2003*	2005	*Variazioni % rispetto al 2004*
Progetti autonomi	462.167,08	502.194,35	*+8,66%*	484.833,71	*-3,46%*	428.255,27	*-11,67%*	343.806,29	*-19,72%*
Programmi Nazionali di Ricerca	71.766,82	60.517,74	*-15,67%*	49.024,18	*-18,99%*	57.677,36	*+17,65%*	16.567,07	*-71,28%*
Parchi Scientifici e tecnologici	26.158,50	15.711,50	*-39,94%*	13.917,81	*-11,42%*	5.090,08	*-63,43%*	3.829,55	*-24,76%*
Contratti di interesse di P.A.	15.096,00	25.151,12	*+66,61%*	8.670,23	*-65,53%*	6.902,30	*-20,39%*	3.518,64	*-49,02%*
Legge 488/92	68.400,87	132.261,40	*+93,36%*	171.029,99	*+29,31%*	170.891,92	*-0,08%*	110.285,44	*-35,46%*
DM 593/00 (artt 14, 15, 16)		30.236,24		95.041,49	*+214,33%*	50.223,51	*-47,16%*	61.806,40	*+23,06%*
TOTALE GENERALE (valori correnti)	**643.589,27**	**766.072,35**	*+19,03%*	**822.517,41**	*+7,37%*	**719.040,44**	*-12,58%*	**539.813,39**	*-24,93%*
TOTALE GENERALE (valori costanti 2005)*	**692.823,85**	**805.065,43**	*+16,20%*	**843.656,11**	*+4,79%*	**723.138,97**	*-14,29%*	**539.813,39**	*-25,35%*

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

(**) Il Fondo Agevolazioni per la Ricerca istituito dal d.lgs. 297/99 sopprime e sostituisce, dal 17 febbraio 2001, il Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA). Le tabelle 2, 3 e 4 riportano pertanto le erogazioni complessivamente effettuate sia sul nuovo fondo sia sulle gestioni stralcio dell'FSRA, sulle quali continuano ad essere effettauti i pagamenti dei progetti finanziati ai sensi della precedente normativa.

Un approfondimento, condotto dall'Amministrazione anche come esito delle osservazioni formulate dalla Corte in occasione delle indagini innanzi ricordate, conferma che i tempi intercorrenti tra la concessione del finanziamento e l'inizio delle erogazioni va dai 4 ai 24 mesi, con una media di 8 mesi. Le cause indicate nei tempi necessari per la preparazione dei capitolati tecnici e dei contratti non appaiono del tutto convincenti, in ragione di adempimenti tecnici ed amministrativi che ormai dovrebbero risultare in buona parte standardizzati.

La Legge Finanziaria 2005[75] ha istituito presso la gestione separata della Cassa DD.PP.S.p.A. un fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca con una dotazione iniziale di 6.000 milioni. Una quota non minore del 30 per cento è destinata ad attività di ricerca delle imprese, da svolgersi anche con soggetti della ricerca pubblica. Il CIPE in data 15 luglio ha assegnato al MIUR 1.100 milioni[76]. Per l'operatività dei fondi assegnati è in via di definizione il decreto per la disciplina delle modalità di concessione dei finanziamenti. La suddetta disponibilità viene utilizzata quale base finanziaria del bando relativo ai 12 programmi di ricerca previsti dal PNR 2005-2007, in relazione al quale sono in corso le procedure selettive dei progetti pervenuti.

3.3. Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno.

Secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, l'attività del SECIN nel corso del 2005 si è innanzitutto concretizzata nel contributo alla redazione della Direttiva del Ministro, ponendo particolare attenzione alla coerenza con il Programma del Governo. In riscontro ad un'osservazione della Corte, avanzata con la precedente relazione, viene segnalato che la partecipazione alla formulazione della Direttiva non configge con la conseguente attività di

[75] Legge 30 dicembre 2004, n. 311 - art. 1, commi 354 -361; d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 maggio 2005, n. 80 – art. 6, commi 1, 2 e 4.

[76] CIPE – deliberazione 15 luglio 2005 n. 76 (G.U. n. 246 del 21 ottobre 2005).

valutazione, giusta il disposto dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1999. Ha, invece, incontrato adesione la sollecitazione ad una più pertinente individuazione dei campi di indagine, tenendo conto degli ambiti di azione degli altri organismi che operano presso il Ministero. L'attività di maggiore significatività ha riguardato l'iniziativa, d'intesa con il Dipartimento per la programmazione, per dotare l'Amministrazione di un organico sistema dei controlli, affidata ad un apposito gruppo di lavoro, che ha identificato quattro distinte tematiche:

- sistema di controllo strategico per l'Amministrazione nel suo complesso;
- sistema di controllo di gestione per le istituzioni scolastiche;
- sistema di controllo di gestione per l' Amministrazione centrale;
- sistema di monitoraggio e controllo degli enti vigilati dall' Amministrazione.

Circa il controllo strategico è stato proposto un modello, in corso di sperimentazione, che rappresenta un'evoluzione del PROMO, finora utilizzato per la valutazione delle attività dei dirigenti. Per le scuole sono state analizzate e integrate quattro sperimentazioni condotte in diversi ambiti territoriali, individuando i requisiti di un possibile sistema, del quale è tuttora in corso l'implementazione.

Dato atto di quanto fatto presente dall'Amministrazione, si ha ragione di richiamare le considerazioni svolte nella precedente relazione, che rilevavano gli aspetti problematici delle attività del SECIN e di alcune possibili direzioni di lavoro che non risultavano coltivate. La situazione 2005 non offre elementi che inducano a ritenere in via di superamento le segnalazioni proposte, anzi il SECIN appare in una situazione di sostanziale stallo operativo, che merita una particolare attenzione.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. L'assetto organizzativo dell'Amministrazione nel 2005 e sua evoluzione nelle articolazioni centrali e periferiche.

L'avvio della XV legislatura ha visto la nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e dell'università e della ricerca, attribuite a due Ministeri distinti[77], ritornando alla scelta operata con la legge 9 maggio 1989, n. 168, poi accantonata dal d.lgs. n. 300 del 1999.

La circostanza consente, per quanto riguarda l'evoluzione organizzativa prodottasi durante il 2005 di un Ministero non più esistente, di limitarsi a qualche, cenno accompagnato da poche osservazioni sui modelli organizzativi che saranno considerati nella messa a punto delle due amministrazioni.

Una sola notazione sia consentita, che, sollecitata dall'avvicendarsi delle contraddittorie scelte organizzative, è fondata su quanto si è avuto modo di constatare nell'analisi dei profili organizzativi della gestione dell'anno 2005 e dei risultati finalmente raggiunti, acquisiti dopo oltre cinque anni dalla decisione di riunire i due rami di amministrazione, perché nel biennio 2004-2005 il contesto organizzativo del Ministero era rimasto stabile. Occorre, infatti, al di là degli indirizzi politici sottesi nelle soluzioni prescelte, avere consapevolezza che esporre l'organizzazione amministrativa dello Stato ad una condizione di costante instabilità e incertezza nei suoi assetti di medio-lungo periodo, oltre che concorrere a determinare il livello di efficacia e di efficienza della sua azione, impegna gli apparati quasi totalmente in una attività di autoamministrazione che appena accenna a decrescere dopo un triennio (si pensi solo alla nuova configurazione dei ruoli e connessa mobilità del personale; alla nuova impostazione dei bilanci, etc.). L'inevitabile conseguenza che la collettività sopporta è la riduzione qualitativa e quantitativa dei servizi finali che l'Amministrazione sarebbe tenuta a fornire.

A seguito degli indirizzi del d.lgs. n. 300 del 1999 l'assetto organizzativo del Ministero era stato rideterminato con il regolamento di organizzazione (d.P.R. n.319 del 2003), con il quale era stata attuata l'unificazione delle Amministrazioni della pubblica istruzione e

[77] Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181.

dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Il successivo d.m. 28 aprile 2004 aveva riorganizzato gli uffici dirigenziali di livello non generale, mentre i 18 dd.m. 28 luglio 2004, sulla base delle Linee-guida formulate dal Ministro con decreto del 30 aprile 2004, avevano definito l'articolazione degli Uffici scolastici regionali.

In sintesi, l'organizzazione del Ministero risultava costituita, nell'Amministrazione Centrale, dal Gabinetto e da tre Dipartimenti, di cui uno riuniva le funzioni trasversali e strumentali, e gli altri due erano preposti, rispettivamente, alle aree dell'istruzione e dell'università, dell'AFAM, della ricerca, articolati, ciascuno, in cinque Direzioni generali.

L'Amministrazione distribuita sul territorio è tuttora composta da 18 con livello di direzione generale, istituiti in tutte le regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige.

L'intero anno 2004 era stato impegnato nella formulazione delle disposizioni attuative del d.P.R. n. 319 del 2003, entrato in vigore il 5 dicembre 2003, nel rinnovo degli incarichi di tutti i dirigenti, proseguito nel 2005 per quelli degli Uffici scolastici regionali, nell'assegnazione del personale agli Uffici Centrali, profondamente modificati, e nella conseguente sistemazione funzionale e logistica. Il 2005 è stato l'anno nel quale risultava attuato, sul piano operativo, il disegno organizzativo prescelto per il Ministero nel 1999. Nello stesso anno tale assetto non ha subito modifiche, se non per quanto riguarda la pianta organica, di cui si dice in seguito.

I principali atti regolamentati e di organizzazione sono stati la rideterminazione della pianta organica ed il provvedimento interministeriale, che istituisce il ruolo dirigenziale dell'Amministrazione, a seguito dell'emanazione del d.P.R. n.108 del 2004. Il provvedimento, già sottoscritto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro per la funzione pubblica, dal settembre 2005 è presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la sottoscrizione del Ministro.

Modelli organizzativi dei Ministeri: nel d.lgs. n. 300 del 1999 si confrontano due modelli:
a) per dipartimenti;
b) per direzioni generali coordinate dal segretario generale. È noto che nella concreta attuazione essi non sono mai stati tradotti con fedeltà. Nel MIUR, ad esempio, si era scelto di individuare tre dipartimenti, di cui due affidatari delle aree funzionali proprie (istruzione – università e ricerca), ed uno con compiti trasversali (funzioni amministrative generali - servizi comuni – personale dell'apparato ministeriale). Questo assetto rendeva evidente come il modello adottato si differenziasse significativamente dai caratteri delineati per i dipartimenti dal d.lgs. n. 300 del 1999, realizzandone una contaminazione. Ma le soluzioni organizzative effettivamente praticate erano andate anche oltre mediante il ricorso sistematico alla possibilità, offerta dal comma 4 dell'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997, di gestione unificata delle spese comuni, il che avveniva per quelle riguardanti il personale dell'Amministrazione centrale ed i servizi informatici. L'insieme di queste soluzioni rende evidente come nella organizzazione materiale del MIUR il modello del d.lgs. n. 300 del 1999 sia stato nei fatti disatteso.

L'amministrazione periferica interpreta prevalentemente il proprio ruolo come complesso di uffici "terminali del centro" e non ancora quali interlocutori primari delle amministrazioni territoriali. Gli Uffici scolastici regionali sono titolari di UPB, corrispondenti a centri di responsabilità, e, quindi, i dirigenti sono titolari – secondo il d.lgs. n. 165 del 2001 – di autonomi poteri di spesa e sono responsabili in via esclusiva della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate; il che comporta che, pur rivestiti del rango di uffici dirigenziali generali, risultano limitati nella loro azione dalla programmazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza *budget* da investire in interventi non autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale; laddove la riforma costituzionale del 2001 imporrebbe di sperimentare nuove forme di "combinazione" fra

amministrazioni statali e regionali o locali, per attuare – secondo l'espressione della legge n. 59 del 1997 – "la collaborazione e l'azione coordinata" fra i diversi livelli di governo[78].

Le Regioni e gli Enti locali hanno compiti non meramente strumentali per l'erogazione del servizio scolastico, essendo chiamati a concorrere alla progettazione ed alla programmazione in relazione alle esigenze espresse dalla collettività insistente sul territorio. Ciò rende necessaria la riconsiderazione delle soluzioni delineate dal d.lgs. n. 112/1998, muovendosi verso una nuova prospettiva per la configurazione del sistema scolastico, nella quale i diversi soggetti pubblici, chiamati dall'ordinamento ad operarvi, corrispondano unitariamente, mediante l'integrazione dei rispettivi ruoli, all'obbligo che la Costituzione pone alla Repubblica di apprestamento del servizio scolastico (art. 33, secondo comma). Ne consegue la necessità di un diverso dimensionamento dell'apparato ministeriale, della mutazione dei suoi contenuti funzionali e della riconversione professionale del personale che vi opera. Mutazione consequenziale anche alla riforma dei sistemi di istruzione e di formazione, definita, nei contenuti normativi, negli 2003-2005. Infatti, i riflessi della riforma sulla configurazione e sui contenuti dell'autonomia degli istituti e sull'assetto dell'amministrazione centrale e territoriale richiedono la verifica, rispetto ai suoi indirizzi, della coerenza e della funzionalità degli attuali assetti organizzativi.

4.2. Il personale.

4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione (per aree e livelli) del personale.

Per le aree dell'istruzione e della ricerca la trattazione della materia del personale riveste, sotto molteplici profili, rilievo strategico. Messi al centro dell'attenzione gli studenti ed il progresso delle conoscenze, le sorti degli uni e delle altre restano essenzialmente affidate alla qualità professionale del personale che opera nei sistemi dell'istruzione e della ricerca. Tanto che non è improprio pensare che questi corpi di dipendenti costituiscano per la collettività un vero e proprio capitale, quali intermediari di un patrimonio di valori e di conoscenze. Da ciò derivano anche conseguenze in ordine a quali siano le pertinenti classificazioni da seguire circa le risorse destinate alle loro retribuzioni ed all'aggiornamento professionale.

I corpi di personale sono quelli della scuola, delle università, delle istituzioni AFAM, degli enti di ricerca, del Ministero. I limiti dimensionali di questa relazione impongono di restringere la trattazione ad una rigida selezione delle vicende più significative, accompagnata dalla segnalazione di alcuni specifici aspetti e da tabelle che espongono la consistenza numerica[79].

4.2.1.1. Personale della scuola: dirigenti scolastici, docenti, ATA.

A. formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate e spesa.

Stato e modalità di realizzazione degli indirizzi programmatici e degli impegni amministrativo-contabili assunti nel corso del 2005; prospettive di sviluppo).

Le fonti normative, oltre che dalle specifiche disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e delle direttive generali, sono costituite dalle direttive che disciplinano le modalità di accreditamento dei soggetti che offrono formazione per il personale della scuola (associazioni professionali e associazioni disciplinari collegate a comunità scientifiche)[80], che individuano gli

[78] Dalla deliberazione n. 19/2004/G, che ha approvato, in sede di controllo di gestione, la prima relazione sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, sono emerse le problematiche organizzative esistenti tra dipartimenti e direzioni centrali e uffici scolastici regionali. Nella successiva indagine, prossima alla definizione, vengono approfonditi gli aspetti, sia organizzativo-funzionali sia contabili, che investono l'attività degli uffici scolastici regionali e dei centri per i servizi amministrativi.

[79] I dati essenziali della consistenza numerica sono esposti nel paragrafo 3.

[80] Direttiva ministeriale n. 90 del 1° dicembre 2003.

obiettivi formativi prioritari[81], le risorse finanziarie e forniscono indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi[82].

Gli obiettivi formativi prioritari hanno riguardato il supporto ai processi di riforma in relazione ai piani dell'offerta formativa di ciascuna istituzione scolastica. In particolare, per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, sono stati considerati gli obiettivi specifici di apprendimento contenuti nelle Indicazioni nazionali allegate al d.lgs. n. 59 del 2004. Sono state favorite le comunità di apprendimento in ambiente digitale, anche al fine di promuovere lo sviluppo della professionalità docente mediante la tecnica *e-learning,*

Nell'ambito dell'attuazione degli obblighi contrattuali, particolare attenzione è stata data alla formazione in ingresso. Per gli ATA, come previsto dall'Intesa del 20 luglio 2004, si è dato corso al progetto nazionale di durata pluriennale, definito con le Organizzazioni sindacali, i cui interventi formativi, che si concludono con specifica certificazione, sono volti allo sviluppo della professionalità (anche per l'assistenza alla persona diversamente abile), alla mobilità, alla riconversione del personale inidoneo, da utilizzare in altro profilo.

Ulteriori interventi formativi hanno riguardato i modelli di organizzazione didattica e di sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed il potenziamento della cultura della valutazione.

Il modello di formazione, di cui, dopo una fase di sperimentazione, si va favorendo il consolidamento, è quello dell'*e-learning* integrato.

La scansione dei livelli di responsabilità prevede:

- a livello scolastico, un piano annuale di iniziative: *a)* progettate dalla scuola autonomamente o consorziata in rete, anche in collaborazione con gli IRRE[83], con le università, con le associazioni professionali qualificate, con gli istituti di ricerca e con gli enti accreditati; *b)* promosse dall'Amministrazione; *c)* realizzate in autoaggiornamento.
- a livello territoriale, gli Uffici scolastici regionali garantiscono azioni di informazione e di sostegno.
- a livello nazionale, l'Amministrazione centrale indirizza e coordina i diversi soggetti erogatori di formazione.

Gli Uffici scolastici regionali, Centri di Responsabilità di spesa, ripartiscono, sulla base della contrattazione regionale, le risorse finanziarie alle istituzioni scolastiche, trattenendo una quota che viene utilizzata per il coordinamento delle azioni formative.

L'Amministrazione centrale impiega i finanziamenti di propria pertinenza per la progettazione e produzione di materiali di formazione, lo studio di modelli, la promozione di progetti pilota e di esperienze di eccellenza, da realizzare anche in collaborazione. Sono stati avviati il monitoraggio dei flussi finanziari e la ricognizione delle iniziative realizzate sul territorio.

PERSONALE ATA[84]

Nel 2005 sono state avviate le attività riguardanti la formazione di qualificazione, cui sono interessate 176.790 unità appartenenti a tutti i profili.

A fine 2005 risultavano già formati 20.390 assistenti amministrativi. Dal dicembre 2005 sono stati resi disponibili i percorsi formativi per assistenti tecnici e collaboratori amministrativi. La formazione per gli altri profili sarà progressivamente attivata durante il 2006.

---

[81] Direttiva ministeriale n. 45 del 4 aprile 2005: individuazione degli obiettivi formativi prioritari per l'anno scolastico 2005/2006.

[82] Direttiva ministeriale n. 51 del 18 maggio 2005: definizione della quota delle risorse finanziarie da destinare ai programmi di formazione e aggiornamento dei dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2005/2006.
Direttiva ministeriale n. 56 del 10 giugno 2005: individuazione, per l'anno 2005, degli interventi prioritari e dei criteri generali per la ripartizione delle somme; indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione.

[83] Istituti Regionali per la Ricerca Educativa.

[84] Amministrativi Tecnici Ausiliari.

E' prevista la prosecuzione di questa tipologia di interventi, in attuazione del C.C.N.L. 2° biennio economico 2004-2005, sottoscritto il 7 dicembre 2005, che prevede l'attribuzione di una specifica posizione economica finalizzata alla valorizzazione professionale dei dipendenti appartenenti alle aree A e B, successivamente all'esito favorevole della frequenza di un apposito corso di formazione.

Si è provveduto alla formazione di 451 direttori dei servizi generali e amministrativi neo assunti. L'intervento verrà ripetuto nel 2006 in favore di ulteriori 139 neo-assunti.

DIRIGENTI SCOLASTICI

Le iniziative formative promosse dall'Amministrazione Centrale, cui hanno partecipato oltre 900 dirigenti, hanno riguardato principalmente:

la manutenzione evolutiva delle proposte formative già realizzate (regolamento amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche - Piano Offerta Formativa (POF) - progettualità per l'accesso ai finanziamenti europei - gestione delle relazioni sindacali nell'istituzione scolastica autonoma - normativa sulla sicurezza);

tre percorsi formativi (autoanalisi e autovalutazione di Istituto - figura organizzatoria del coordinamento: competenze relazionali, gestione delle risorse umane e *leadership* - compiti dei dirigenti scolastici relativi al contenzioso sui rapporti di lavoro) che hanno comportato, oltre la predisposizione dei materiali e delle piattaforme di servizio, la formazione di 80 *tutor* per ogni percorso.

Piano dei finanziamenti – esercizio finanziario 2005

Capitolo 1370	2.291.969	(Amministrazione Centrale)
Capitolo 1295	323.737	(Fondo di riserva – quota assegnata all'Amm/ne centrale)
	2.400.000	(integrazione fondi legge n. 440 del 1997 assegnata all'Amm/ne centrale)

Insieme alle predette somme, assegnate all'Amministrazione centrale, devono essere considerati i seguenti finanziamenti:

- 29.052.389 già iscritti nei capitoli di bilancio degli Uffici scolastici regionali, di cui 2.345.745, destinati ai docenti di sostegno, attribuiti globalmente per le iniziative di formazione decise dalle istituzioni scolastiche, anche associate in rete, e dagli Uffici scolastici regionali.

- 1.258.760 attribuiti dall'Amministrazione centrale ai sensi della Direttiva n. 51 del 2005 agli Uffici scolastici regionali quale quota loro assegnata del capitolo 1295 (Fondo di riserva), per la formazione dei dirigenti scolastici.

Per la formazione dei dirigenti scolastici, nel 2005, sono stati assegnati i seguenti finanziamenti:

somme	destinatari	Oggetto
50.000	INVALSI[85]	Sivadis – monitoraggio
200.000	IRRE Toscana	Sivadis – formazione
49.737	USR. Emilia Romagna	manutenzione evolutiva pacchetti
50.000	USR. Emilia Romagna	prosecuzione pacchetto "Contenzioso"
25.000	USR. Emilia Romagna	aggiornamento pacchetto "Sicurezza"

[85] Istituto Nazionale per la VALutazione del Sistema di Istruzione.

Per la formazione del personale A.T.A, sono stati assegnati i seguenti finanziamenti:

somme	**destinatari**	**oggetto**
100.000	INDIRE[86]	applicazione art. 7 CCNL biennio economico 2004-2005
280.412	INDIRE	A.T.A.: neo assunti

B. Ricostruzione delle norme intervenute a determinare la consistenza degli organici e confronto con le presenze in servizio[87].

[86] Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa.

[87] Legge n. 449 del 1997, articolo 40, comma 1: riduzione al 31 dicembre 1999 del 3% del numero di dipendenti del comparto scuola, compresi i supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche in servizio al 31 dicembre 1997.

Riepilogo istituzioni scolastiche e personale
Dotazione organico
AA.SS. 2003/04 – 2005/06

A.S.	Dotazioni organiche Decreti (1)											Dotazioni organiche di diritto (2)								Dotazioni organiche di fatto (3)					
	Docenti									Educativi	ATA	Docenti						Educativi	ATA	Docenti					
	Infanzia		Primaria		I grado	II grado	Sostegno	*Totale*	Sostegno aggiuntivo			Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	*Totale*			Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Totale*	Sostegno
2003/04 *	79.597		230.162		158.609	221.789	48.680	*738.837*	8.274	2.260	261.466	79.788	230.911	158.013	222.898	48.690	*740.300*	2.260	261.395	80.189	231.521	156.669	222.767	*691.146*	75.609
2004/05	79.920	1	229.491	3	157.360	220.180	48.680	*735.631*	7.474	2.251	258.266	79.729	230.575	156.015	221.729	48.690	*736.738*	2.251	258.176	80.193	230.199	153.586	222.766	*686.744*	78.622
2005/06	80.629	2	230.155	4	155.381	220.870	48.680	*735.715*	7.474	2.322	255.715	80.485	230.428	154.450	223.280	48.607	*737.250*	2.322	255.595	80.585	230.568	152.243	224.443	*687.839*	79.591

1	compresi 219 posti finanziati l.53/03
2	compresi 948 posti finanziati l. 53/03 e l. 311/04
3	compresi 2.331 posti finanziati dalla legge n.53/03
4	compresi 2.142 posti finanziati dalla legge n.53/03

*anno 0 ciclì legge 53/03

(1): Dati desunti dai Decreti pubblicati sulla Intranet (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

(2): Dati desunti dalle pubblicazioni "La Scuola Statale - Sintesi dei Dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica e l'innovazione Tecnologica (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

(3): Dati estratti dal Data Warehouse del Sistema Informativo del MIUR (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

Riepilogo istituzioni scolastiche e personale
Istituzioni Scolastiche/Personale
AA.SS. 2003/04 – 2005/06

A.S.	Istituzioni scolastiche (1)					Personale di ruolo (1)								Personale non di ruolo (1)				Collocati fuori ruolo			
						Dirigenti	Docenti					Educativi	ATA	Docenti		Educativi	ATA	Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA
	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	*Totale*		infanzia	primaria	media	superiore	*Totale*			annuali	fino al termine						
2003/04	2.677	3.344	1.573	3.208	***10.802***	8.092	75.593	235.948	166.562	226.437	***704.540***	2.134	182.781	32.632	(2) 78.143	401	70.432	7.176			—
2004/05	2.598	3.435	1.530	3.217	***10.780***	8.672	75.630	234.323	164.187	224.669	***698.809***	2.183	176.808	33.370	(2) 93.631	399	74.037	76 (a)	6.237 (a)	21 (a)	74 (a)
2005/06	2.571	3.471	1.509	3.221	***10.772***	8.300	79.316	238.728	164.962	227.528	***710.534***	2.242	173.538	25.830	(2) 98.319	377	74.100	1 (b)	5.842 (b)	23 (b)	191 (b)

(1): Dati desunti dalle pubblicazioni "La Scuola Statale - Sintesi dei Dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica e l'innovazione Tecnologica (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)
(2): Tale dato si riferisce sia a docenti impegnati su posto intero che a docenti impegnati su spezzone orario
(a) Fonte sistema informativo del MIUR alla data del 31/12/2004
(b) Fonte sistema informativo del MIUR alla data del 31/12/2005

B.1 Al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse e di contenere l'onere della spesa, la relazione tecnica di accompagnamento della legge n. 448 del 2001 (Finanziaria 2002) ha previsto una riduzione degli organici del personale docente per complessivi 33.847 posti, ripartiti nel triennio: 8.936 nell'a.s. 2002/2003; 12.651 nell'a.s. 2003/2004; 12.260 nell'a.s. 2004/2005.

La stessa legge all'art. 16 ha previsto che le economie derivanti dalla riduzione dovevano concorrere, previa verifica da effettuare annualmente, ad incrementare i fondi messi a disposizione per i rinnovi contrattuali e per la valorizzazione professionale del personale docente.

Gli interventi di contenimento sono stati regolarmente effettuati in organico di diritto e recepiti nei decreti interministeriali relativi ai tre anni considerati, adottati di concerto con il MEF.

A consuntivo, in sede di verifica delle economie realizzate il MEF ha quantificato e certificato per l'anno scolastico 2002/2003 risparmi per complessive 6.878 unità e per l'anno scolastico 2003/2004 economie per 10.338 unità.

Il divario tra i tagli effettuati in organico di diritto e quelli accertati e certificati in "organico di fatto", è stato determinato, per un verso da incrementi del numero degli alunni intervenuti successivamente alla definizione degli organici di diritto (specie alunni extracomunitari), per altro verso da significativi aumenti dei posti di sostegno resisi necessari sia in dipendenza delle deroghe disposte dalle ASL, che di un rilevante incremento del numero degli alunni disabili (oltre 3.500 per ciascuno degli anni considerati).

In base alla tabella allegata alla legge n. 448 del 2001, i posti di sostegno non dovevano incidere sul computo delle riduzioni da effettuare, mentre il MEF li ha sempre fatte gravare sulle economie realizzate, riducendone l'ammontare per un importo corrispondente al numero dei posti e delle ore assegnati in deroga.

È tuttora in corso l'istruttoria per l'accertamento delle riduzioni di spesa prodottesi nell'anno 2004/2005.

B.2 Organico di diritto dei docenti della scuola: articolo 1, comma 127, della legge 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005).

Per l'anno scolastico 2005/2006 le dotazioni organiche sono state determinate, in attuazione della norma citata, secondo la quale la consistenza numerica della dotazione del personale docente in organico di diritto non può essere superiore a quella complessivamente determinata per l'anno scolastico 2004/2005.

Alla conferma del numero dei posti dell'anno 2004/2005 si è reso necessario derogare per 1.544 unità, risultate indispensabili per garantire il buon funzionamento delle istituzioni scolastiche a causa delle accresciute esigenze dovute al consistente incremento della popolazione scolastica, specie nelle regioni del centro nord. Tali posti saranno riassorbiti, rientrando nelle quantità dell'anno scolastico 2004/2005, consolidando gli effetti delle modifiche strutturali, adottate con i decreti interministeriali in applicazione della legge n. 448 del 2001. (Organico 2004/2005 n. 684.401 unità – organico 2005/2006 n. 685.945 unità).

B.3 Organico di diritto dei dirigenti scolastici.

Negli anni scorsi le consistenze organiche sono state:

anno	numero
2003	10.784
2004	10.776
2005	10.771

Per l'anno scolastico 2006/2007, è in fase istruttoria l'adozione del relativo provvedimento.

B.4 D.m. n. 115 del 25 ottobre 2002, adottato sulla base del d.l. 25 settembre 2002, n. 212, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 268: riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero in posizione di soprannumerarietà; situazione prodottasi negli anni scolastici 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005.

Dopo aver individuato le classi di concorso che presentavano situazioni di esubero, è stato effettuato un monitoraggio a livello provinciale al fine di conoscere sia i titoli di studio dei docenti appartenenti a tali classi, sia gli eventuali ulteriori titoli di abilitazione posseduti.

Dal seguente prospetto si ricava la situazione del soprannumero dei docenti, a livello nazionale, per gli anni indicati:

a.s. 2002/2003	7.070 unità
a.s. 2003/2004	8.444 unità
a.s. 2004/2005	10.696 unità
al 31/12/2005	10.854 unità

La situazione non appare, nell'immediato, esposta a sostanziali cambiamenti, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di consistenti cause ostative. Se ne indicano le principali.

1. Manca nella maggior parte dei docenti soprannumerari un idoneo titolo di abilitazione/idoneità per altra classe di concorso.
2. Il progetto di riforma della scuola secondaria superiore, introdotto con la legge 29 marzo 2003, n. 53, va ad incidere in profondità sugli insegnamenti e la qualificazione del docente, prevedendo una radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso universitari. E' evidente come sino alla completa revisione dei percorsi di laurea e delle classi di abilitazione non sarà possibile comprendere quali e quanti interventi di riconversione andranno effettuati.
3. L'art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 demanda la formazione del personale docente (sia iniziale, che permanente) alle Università. Va, quindi, garantita una necessaria collaborazione tra la Scuola e l'Università mediante l'istituzione di una adeguata "cabina di regia", che coordini le attività dei due settori.
4. Le Leggi Finanziarie, ivi compresa l'ultima, hanno sensibilmente ridotte le risorse destinate alla formazione, costringendo ad indirizzare i finanziamenti disponibili verso gli interventi (obbligatori) a favore del personale neo-assunto.

B.5 Insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria: effetti dell'applicazione dell'articolo 1, comma 128, della legge n. 311 del 2004.

L'insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria è impartito dai docenti della classe o da altri docenti facenti parte dell'organico di istituto in possesso dei requisiti richiesti. Possono essere attivati posti di lingua straniera da assegnare a docenti specialisti solo nei casi in cui non sia possibile coprire le ore di insegnamento con i docenti di classe o di istituto.

Al fine di realizzare quanto previsto dalla norma indicata, la cui applicazione deve garantire il recupero all'insegnamento sul posto comune di non meno di 7.100 unità per ciascuno degli anni scolastici 2005-2006 e 2006-2007, sono attivati corsi di formazione, nell'ambito delle annuali iniziative di formazione in servizio del personale docente, la cui partecipazione è obbligatoria per tutti i docenti privi dei requisiti previsti.

L'avvio dei corsi è stato preceduto dalla preparazione di un progetto di percorsi di formazione e dalla individuazione, secondo il Quadro Comune Europeo di Riferimento, del livello minimo di competenza per l'idoneità all'insegnamento, degli standard qualitativi e organizzativi dei corsi e delle modalità di certificazione degli esiti di apprendimento e di formazione.

Il piano di formazione - 29 luglio 2005 -, il cui coordinamento scientifico è affidato all'INDIRE, prevede che un docente generalista, privo della competenza linguistica richiesta, possa con un percorso di 380 ore raggiungere il livello B1 riconosciuto come livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

L'art. 11*ter*, comma 1, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005 ha, tra l'altro, disposto un taglio di 1.995.000 euro sul capitolo 1370 e una riduzione complessiva pari a 11.411.881 sui rispettivi capitoli di bilancio degli Uffici scolastici regionali. A ciò si è risposto con il riconoscimento della priorità del Piano di formazione e l'impegno in data 7 novembre 2005 di 2.544.100 euro, pari all'85% dello stanziamento previsto di 2.800.000.

In particolare, in alcune situazioni regionali la decurtazione ha comportato il rinnovo delle operazioni di selezione ed aggregazione per livelli di competenza dei docenti interessati alla frequenza dei corsi e quindi un nuovo calendario.

B.6 Insegnanti di sostegno: un insegnante per 138 alunni complessivamente frequentanti le scuole statali della provincia (articolo 40, comma 3, della legge n. 449 del 1997) negli anni scolastici 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005.

Il comma 3, dell'art. 40, della legge 449 del 1997, oltre a fissare la dotazione organica di insegnanti di sostegno nella misura di un docente per ogni gruppo di 138 alunni frequentanti gli istituiti scolastici statali delle singole province, stabilisce "il graduale consolidamento, in misura non superiore all'80%, della dotazione di posti di organico di fatto esistenti nell'anno scolastico 1997/1998".

Con il parametro di un docente ogni 138 alunni viene definito il numero complessivo dei posti di sostegno che possono essere istituiti in ciascuna provincia, mentre il graduale consolidamento previsto dalla legge, nella misura indicata, determina il numero massimo dei posti che possono essere istituiti in organico di diritto; posti da coprire in parte con nomine in ruolo e in parte con il conferimento di supplenze annuali fino al temine dell'anno scolastico. I decreti interministeriali concernenti la annuale determinazione delle dotazioni organiche del personale docente evidenziano i posti consolidati in organico di diritto (48.680) ed i posti definiti sulla base del rapporto 1/138, spettanti ad ogni regione (totale nazionale compresi i posti consolidati in diritto 56.154).

Ai posti così definiti (all'incirca 56.154 posti per anno) si aggiungono quelli autorizzati in deroga, in organico di fatto, dagli Uffici scolastici regionali, ai sensi dell'art. 26, comma 16, della Legge Finanziaria n. 448 del 1998[88]. Tale previsione ha comportato un incremento costante negli anni dei posti di sostegno, tanto che i posti istituiti "in deroga" hanno quasi raggiunto la consistenza numerica dei posti di sostegno consolidati in organico di diritto.

B.7 Insegnanti di religione: attuazione della legge 18 luglio 2003, n. 186.

In adempimento alle disposizioni contenute nella legge 18 luglio 2003 n. 106, sono stati istituiti due distinti ruoli regionali, uno per le scuole dell'infanzia ed elementare, l'altro per le scuole secondarie di 1° e 2° grado.

---

[88] "all'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al comma 1, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le parole <<ferma restando la dotazione del personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica>>".

Per la copertura del suddetto organico, istituito per complessivi 15.366 posti, sono state bandite due distinte procedure concorsuali riservate ai docenti in servizio e destinate a coprire, nell'arco della validità triennale del concorso, tutti i posti. I concorsi si sono regolarmente svolti nel corso dell'a.s. 2004/2005.

La programmazione delle assunzioni prevede la copertura dei posti secondo la seguente ripartizione in contingenti annuali:

per l'a.s. 2004/2005	9.229 assunzioni;
per l'a.s. 2005/2006	3.077 assunzioni;
per l'a.s. 2006/2007	3.060 assunzioni.

Le assunzioni del primo anno sono tutte state disposte e i docenti sono attualmente impegnati nelle attività di formazione. Per il secondo anno, 2005/2006, è stato acquisito il parere favorevole del Ministero EF e del Dipartimento FP sulle assunzioni da disporre per poter dar corso al provvedimento di autorizzazione. Le conseguenti immissioni in ruolo avranno decorrenza giuridica dall'a.s. 2005/2006 ed economica dall'a.s. 2006/2007. Successivamente, si procederà in termini analoghi per l'ultima tranche relativa all'a.s. 2006/2007. Nel 2005 gli insegnanti di religione cattolica con incarico a tempo indeterminato sono stati 9.166 e quelli a tempo determinato 16.052.

C. Riduzione delle dotazioni organiche del personale ATA.

La Legge Finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002) ha previsto due misure di contenimento degli organici:

a) l'abolizione del collocamento fuori ruolo del personale ATA dichiarato inidoneo alla propria funzione per motivi di salute e la cessazione dal collocamento fuori ruolo eventualmente già disposto con decorrenza dal 1 settembre 2003;

b) limitatamente ai collaboratori scolastici, per il triennio 2003-2005, una riduzione complessiva del 6% delle dotazioni organiche, pari a 9.600 posti, con una contrazione annuale non inferiore a 3.200 unità (2%).

La riduzione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici di cui al punto b) è stata operata in organico di diritto. Come per il personale docente, le relative economie concorrono ad incrementare il trattamento accessorio del personale ATA. Per l'anno scolastico 2003/2004 sono state certificate economie per 5.695 unità (corrispondenti a 3.200 unità di collaboratori scolastici e 2.495 di personale cessato dal collocamento fuori ruolo per inidoneità).

Per l'anno 2004/2005, la Ragioneria generale dello Stato, pur concordando sul numero delle riduzioni di posti di collaboratori scolastici effettuate (2.807), ha eccepito che le relative economie dovevano essere decurtate di un importo corrispondente ai posti di altre qualifiche di personale non docente istituiti in più in "organico di fatto". La posizione espressa non ha tenuto conto che l'istituzione di tali posti non poteva essere contestata, derivando dall'incremento degli alunni e da necessità inderogabili, e che la riduzione doveva essere limitata ai soli posti di collaboratori scolastici, come stabilito dalla Legge Finanziaria.

Per l'anno 2005/2006, è in corso l'istruttoria per stabilire l' entità delle riduzioni di posti e delle economie realizzate.

D. Quadro normativo e misure amministrative adottate negli anni 2001-2005 in ordine all'assunzione di docenti e ATA.

Le assunzioni a tempo indeterminato sono disciplinate dalle disposizioni contenute nell'art. 3 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive integrazioni e modificazioni. Lo schema operativo prevede la definizione della programmazione triennale delle assunzioni, previo parere favorevole dei Ministri E.F. e F.P., da adottarsi con delibera del C.d.M.;

successiva emanazione del d.P.R. che autorizza un contingente di assunzioni. Un decreto MIUR provvede al riparto provinciale del contingente. Negli anni 2001-2005 sono state disposte le seguenti assunzioni.

- A.S. 2001/2002	30.404	unità	personale docente
(d.P.R. 4 agosto 2001, autorizzativo di	4.421	"	" A.T.A.
35.000 unità di personale)	175	"	" educativo

- A.S. 2002/2004 nessuna assunzione autorizzata
- A.S. 2003/2004 nessuna assunzione autorizzata

- A.S. 2004/2005	12.363	unità	personale docente
(d.P.R. 19 novembre 2003, autorizzativo	2.500	"	" ATA
di 15.000 unità)	137	"	" educativo

L'art. 1*bis* del d.l. 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno, n. 143 del 2004 prevede l'adozione di un piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato 2005-2008:

- A.S. 2005/2006

L'art. 3 del decreto legge n. 115 del 30 giugno 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 168 del 17 agosto 2005 ha autorizzato l'assunzione di un contingente di 40.000 unità, costituito da

34.815	unità	personale	docente
185	"	"	educativo
5.000	"	"	ATA

Il piano pluriennale di assunzioni è stato approvato e reso operativo con il decreto interministeriale n. 79 del 18 ottobre 2005, riguardante anche il personale ATA.

Nell'a.s. 2005/2006 sono state effettuate tutte le assunzioni previste per il primo anno della programmazione triennale, 35.000 unità per il personale docente e 5.000 per il personale A.T.A.

Queste assunzioni non hanno determinato nuova spesa e la necessità, quindi, di reperire mezzi finanziari. Infatti, in occasione della conversione in legge del d.l. n. 115 del 2005 - art. 3, già citato, il Governo ha dimostrato l'invarianza degli oneri, evidenziando anzi un risparmio, derivante dalla minore entità del costo relativo alle ricostruzioni di carriera rispetto all'entità della spesa che viene a cessare a causa del personale che lascia il servizio. Ciò è reso possibile perché il numero delle nuove assunzioni è minore rispetto a quello delle *uscite* dal servizio, comprese quelle verificatesi negli anni precedenti.

La posizione espressa dal Governo non è coerente con il criterio dettato dalla legge di contabilità, secondo il quale il bilancio di previsione segue la legislazione vigente. Nel caso in questione ne deriverebbe che gli stanziamenti di bilancio scontino già la riduzione di spesa prodotta dalle cessazioni, imponendo, quindi, la necessità di provvedere alla copertura delle nuove assunzioni.

Al contrario, il Governo ha sostenuto che le assunzioni trovano capienza negli stanziamenti del bilancio perché essi sono costruiti a politiche invariate, in quanto non rispecchiano i risparmi di spesa determinati dalle cessazioni. Il mancato rispetto del criterio della legislazione vigente nella costruzione del bilancio è dovuto al carattere dell'inderogabilità, proprio del servizio scolastico, dovendo comunque provvedersi alla sostituzione del personale cessato mediante nomine di personale a tempo indeterminato o supplenze. Ciò trova riscontro

nella circostanza che, a differenza della gran parte del settore statale, non vige per la scuola il blocco delle assunzioni, proprio in considerazione della specificità della funzione e della peculiare necessità di disporre di un congruo livello di operatori[89]: si veda l'art. 1, comma 101, della legge n. 311 del 2004.

Per gli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008, sono previste 20.000 e 10.000 assunzioni di docenti. Per il personale A.T.A. il Ministero ha chiesto l'autorizzazione ad assumere 3.500 unità per l'anno 2006/2007 e 2.000 per l'anno 2007/2008 (d.i. n. 79 del 18 ottobre 2005 – nota n. 19/93 del 4 novembre 2005). Il d.P.R. 18 aprile 2006 ha autorizzato l'assunzione a tempo indeterminato di 3.500 unità per l'anno scolastico 2006/2007[90].

E. Le procedure di reclutamento dei dirigenti scolastici.

Il corso-concorso, ex art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, a 1500 posti di dirigente scolastico, pari al 50% delle disponibilità, riservato al personale docente che aveva svolto le funzioni di preside incaricato per almeno un triennio, ha consentito l'immissione in ruolo, dal 1° settembre 2004, di circa 1200 nuovi dirigenti scolastici.

Con successivi provvedimenti, per non disperdere la professionalità di coloro che, seppure con riserva, avevano partecipato alla procedura concorsuale, in applicazione dell' art. 1*octies* della legge n. 43 del 2005, sono stati immessi in ruolo gli idonei inclusi nella graduatoria generale di merito fino alla copertura dei 1500 posti. È in corso il procedimento volto ad autorizzare l'immissione in ruolo, in base alle medesime disposizioni, di un ulteriore numero di personale risultato idoneo (circa 89 unità).

Ai sensi dell' art. 1*sexies* della legge citata e dell'art. 3 bis della legge n. 168 del 2005, è stata avviata la richiesta di autorizzazione a bandire una selezione per ulteriori 1200 posti in relazione all'a.s. 2006-2007.

Il corso-concorso ordinario, ex art. 29, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001, è in fase di espletamento per n. 1.500 posti, corrispondente all'ulteriore 50% delle disponibilità indicate nello stesso art. 29. L'immissione in ruolo dei nuovi dirigenti scolastici è programmata per l'inizio dell'a.s. 2007-2008.

Ai sensi dell'art. 1*sexies* della legge n. 43 del 2005, a decorrere dall'anno scolastico 2006-2007 non sono più conferiti nuovi incarichi di presidenza, ma si potrà procedere solo alla conferma di quelli già conferiti, e, in presenza di posti disponibili, all'istituto della reggenza.

F. La valutazione dei dirigenti scolastici.

La valutazione delle prestazioni dei dirigenti scolastici presenta caratteri di spiccata peculiarità da ricollegare alla tipicità del ruolo ed agli specifici contenuti della funzione. La metodica di valutazione deve, insieme, garantire l'uniformità nazionale dei criteri di valutazione e tener conto delle specificità regionali. Ciò ha richiesto l'elaborazione di uno speciale progetto non limitato ad una mera verifica della correttezza dell'operato del dirigente scolastico, ma volto a favorire il miglioramento complessivo del servizio delle istituzioni scolastiche.

La fase sperimentale si è sviluppata lungo il triennio 2003-2006 senza esplicare effetti giuridici ed economici. La retribuzione di risultato è stata erogata a tutti i dirigenti in servizio "nella misura del venti per cento del valore annuo della retribuzione di posizione in atto percepita", come previsto dai CCNL stipulati il 24 luglio 2003, il 21 dicembre 2004 e il 31 gennaio 2006.

Nell'anno scolastico 2003-2004 la sperimentazione ha coinvolto circa 200 valutatori di prima istanza e circa 1500 dirigenti.

---

[89] Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - delibera n. 37 del 25 - 29 novembre 2005 (II quadrimestrale 2005).

[90] Gazzetta Ufficiale n. 143 del 22 giugno 2006.

Nell'anno scolastico 2004-2005 la sperimentazione ha interessato 164 dirigenti valutatori di prima istanza e 517 dirigenti scolastici. In alcune regioni sono state sperimentate ipotesi di una valutazione pluriennale condotta da *team* composti da 1 dirigente tecnico, 1 dirigente amministrativo e 1 dirigente scolastico. Queste ipotesi sono state poste al centro della sperimentazione dell'anno scolastico 2005-2006, che coinvolge 32 team di valutatori di prima istanza e 599 dirigenti scolastici.

Le caratteristiche del modello SI.VA.DI.S.[91] sono state recepite nell'articolo 20 ("Verifica dei risultati e valutazione del dirigente") del nuovo CCNL, che riconosce altresì all'articolo 19, lettera e) il ruolo di "componente del nucleo di valutazione" tra gli "incarichi aggiuntivi" del dirigente scolastico.

G. Articolo 3, comma 93, della legge 350 del 2003 ed articolo 1, comma 126, della legge 311 del 2004.

- I servizi esternalizzati nelle scuole mediante impiego dei LSU; spesa sostenuta e numero di lavoratori impiegati negli anni 2003, 2004 e 2005; stabilizzazione dell'occupazione dei LSU.
- Definizione delle procedure di terziarizzazione.

Il servizio di pulizia di numerose istituzioni scolastiche, oltre ad essere svolto da personale interno alla scuola (collaboratori scolastici), viene effettuato da personale esterno.

Le modalità di affidamento variano a seconda che il servizio sia assegnato ad imprese di pulizia "ereditate" dagli Enti locali, competenti fino al 1999 - e, cioè, prima del passaggio allo Stato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, del rispettivo personale, che assolveva a compiti corrispondenti a quelli degli ATA - ovvero da personale ex LSU stabilizzato.

L'Amministrazione scolastica ha così assorbito dagli Enti locali, insieme al personale ATA di ruolo, anche attività - in prevalenza pulizia di edifici scolastici - svolte in modo esternalizzato da ditte e/o da personale LSU, del quale veniva prevista la stabilizzazione mediante affidamento dei relativi appalti a consorzi di imprese, che ne procedevano all'assunzione a tempo indeterminato (terziarizzazione dei servizi di pulizia[92]).

Per l'indizione delle gare d'appalto delle attività di pulizia svolte dalle ditte ereditate dagli Enti locali (cd. appalti storici) è stata emanata la Direttiva n. 68 del 28 luglio 2005 a fronte del consolidamento, ai sensi dell'articolo 3 della legge 22 novembre 2002, n. 268, dei finanziamenti, ammontanti complessivamente ad euro 273.553.914, accompagnato dalla proroga delle attività in corso, fino alla stipula dei contratti con i vincitori delle gare.

Al momento, risultano regolarmente esternalizzate, mediante affidamento a personale ex LSU, sia le attività di pulizia che quelle d'ufficio svolte dai cd. Co.Co.Co..

Secondo i dati delle Direzioni Scolastiche Regionali, negli anni finanziari 2003, 2004 e 2005 sono state complessivamente impiegate 16.126 unità di personale per i primi due anni e 15.754 per il terzo, sulla base di una spesa autorizzata, rispettivamente, di euro 297 milioni per il 2003 e 375 milioni per ciascuna delle annualità 2004 e 2005. In tale periodo si è proceduto ai soli adeguamenti di legge e - a fronte della medesima entità delle risorse appostate in bilancio - si è pervenuti ad un progressivo aumento del servizio prestato dagli ex LSU pulitori, fino alle attuali 35 ore pro capite.

---

[91] Sistema di Valutazione dei Dirigenti Scolastici.

[92] Art. 78, comma 31, della legge n. 388 del 2000; d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 81, emanato in applicazione dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144; decreto interministeriale n. 65 del 20 aprile 2001.
Il decreto interministeriale n. 66 del 20 aprile 2001 ha previsto - per il personale impiegato nelle scuole in mansioni amministrative - l'obbligo per i Capi d'istituto di subentrare nei contratti di collaborazione coordinata e continuativa che gli interessati avevano stipulato con gli Enti locali.

H. Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2004/2005 e 2005/2006.

Per l'a.s. 2004/2005 nel reclutamento a tempo indeterminato e determinato del personale docente da assumere per scorrimento delle graduatorie permanenti si sono verificate varie disfunzioni.

L'emanazione di una serie di norme di legge immediatamente a ridosso dell'inizio dell'a.s. 2004-2005 sulla materia del reclutamento (decreto legge 7 aprile 2004 n. 97 e legge di conversione 4 giugno 2004, n. 143), con la previsione di una innovativa tabella di valutazione di titoli per l'aggiornamento delle graduatorie permanenti, ha comportato l'integrale revisione delle graduatorie, già compilate, con un conseguente ed inevitabile ritardo nella definizione delle nuove posizioni degli interessati.

Poiché tali graduatorie vengono utilizzate al 50 per cento delle disponibilità delle assunzioni a tempo indeterminato autorizzate ogni anno e al 100 per cento delle disponibilità delle supplenze annuali e sino al termine delle attività didattiche, il ritardo nell'individuazione dei destinatari ha causato difficoltà nel corretto avvio dell'anno scolastico.

Per l'a.s. 2005-2006 la situazione, in assenza di ulteriori norme modificative sul reclutamento, si è stabilizzata, rendendo possibile la definizione delle graduatorie nei tempi utili per le assunzioni.

Per l'a.s. 2006-2007 l'Amministrazione fa affidamento su un ordinato avvio, grazie all'anticipazione di tutte le operazioni propedeutiche alle nuove assunzioni, quali la definizione dell'organico, la mobilità del personale di ruolo, la disponibilità di graduatorie permanenti già definite (per il personale docente si tratta del secondo anno di validità e, quindi, a norma dell'art. 1, comma 4, della legge n. 143 del 2004, non vi sarà alcuna integrazione). Da ultimo, l'intervenuta disposizione autorizzatoria di cui al decreto interministeriale n. 79 del 18 ottobre 2005, riguardante la programmazione triennale delle assunzioni di 20.000 unità di personale docente, consentirà di provvedere tempestivamente alla copertura dei posti sin dal 1° settembre 2006.

Analogamente, avendo già attivato le procedure di reclutamento per il personale ATA, è prevedibile che anche per tale personale si giungerà in tempo utile al conferimento dei contratti a tempo indeterminato e determinato, dopo il completamento delle graduatorie del concorso per titoli e l' acquisizione dell'autorizzazione ad assumere le 3.500 unità di personale, di cui si è già detto.

4.2.1.2. Personale del Ministero (amministrazione centrale e periferica).

A. - Dotazioni organiche e numero di unità di personale di ruolo in servizio – scomposizione per qualifiche e ruoli; dati riferiti agli anni 2003 – 2004 – 2005 (quadro di sintesi); riduzione delle dotazioni organiche per effetto dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004.

Le dotazioni organiche del Ministero per gli anni 2003, 2004 e 2005, riferite al 31 dicembre, sono state le seguenti, tenuto conto che il dPCM 12 ottobre 2005, adottato in esecuzione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004, è entrato in vigore il 22 dicembre 2005.

Per gli anni 2003 e 2004 l'organico del Ministero è stato determinato dalle Tabelle A, B e C annesse al d.P.R. n. 319 del 2003, prevedendo una dotazione complessiva di 11.417 unità, di cui 845 dirigenti (7,4 per cento) e 10.572 dipendenti delle aree funzionali (92,6 per cento).

Posti di funzione dirigenziale

Posti di funzione dirigenziale di livello generale	39
Posti di funzione dirigenziale amministrativa non generale	399
Posti di funzione dirigenziale tecnica	407

Totale posti dirigenziali: 845 unità, di cui 48,2 per cento dirigenti tecnici (ispettori scolastici), mentre i posti di funzione dirigenziale generale rappresentano il 4,6 per cento e quelli amministrativi di II fascia il 47,2 per cento.

Dotazione organica del personale non dirigenziale: amministrazione centrale e periferica

	Amm.ne centrale	Amm.ne periferica	totale
TOTALE	2.332	8.240	10.572

I posti risultano ripartiti per il 22 per cento al centro ed il 78 per cento agli Uffici scolastici regionali. La distribuzione tra le aree vede assegnati all'area A il 6,5 per cento dei posti (693); all'area B il 49,4 per cento (5.214); alla area C il 44,1 per cento (4.665).

Per l'anno 2003, a ruoli unificati (ex MPI – ex MURST) dal 5 dicembre, il numero di unità di personale di ruolo delle aree funzionali in servizio risultava pari a 8.049 unità, segnando un indice di copertura dell'organico del 76,1 per cento. I dipendenti appartenenti alle aree erano: 654/A; 4.259/B; 3.136/C.

Nell'anno 2004 il numero di unità in servizio si era ridotto a 7.604, essendo disceso al 72 per cento l'indice di copertura, mentre la distribuzione del personale tra le aree era stata: 381/A; 4.245/B; 2.978/C. Nel passaggio 2004/2003 il numero dei dipendenti in servizio si era ridotto del 5,5 per cento.

Lo squilibrio delle quantità di personale in servizio per area e posizione economica è stato prodotto dagli inquadramenti conseguenti ai corsi di riqualificazione, che hanno provocato sensibili spostamenti dall'area A all'area B e all'interno delle posizioni economiche dell'area B.

Per quanto concerne l'anno 2005, l'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ha disposto la rideterminazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, applicando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico. Il relativo dPCM 12 ottobre 2005 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 285 del 7 dicembre 2005.

Le dotazioni organiche, decurtate di 637 posti, sulla base della spesa individuata in 17.312.937,62 euro (5 per cento per eccesso di 344.732.672,25 euro), sono così passate da 11.417 posti (845 dirigenti + 10.572 aree funzionali) a 10.780 posti (835 dirigenti + 9.945 aree funzionali). Sono stati soppressi 10 posti di dirigenza di II fascia; 279 di area C; 277 di area B; 71 di area A, che si sono tradotti in una riduzione complessiva dell'organico di circa il 5,6 per cento. L'incidenza delle posizioni dirigenziali sull'organico complessivo si eleva dello 0,1 per cento, raggiungendo il 7,7 per cento. I posti delle aree sono: 4.386/C; 4.937/B; 622/A, rappresentando, rispettivamente, il 44,1 per cento; il 49,6 per cento; il 6,2 per cento della dotazione riservata alle aree (9.945 posti).

La ripartizione del contingente del personale rideterminato nei singoli profili professionali e nell'ambito delle strutture dell'amministrazione non è stata effettuata (punto 2 del dPCM. 12 ottobre 2005). Va osservato come il nuovo organico non distingua, per i posti dirigenziali di II fascia, tra dirigenti amministrativi e tecnici, prevedendo un contingente unitario di 796. La circostanza sembra demandare all'Amministrazione di stabilire il numero di posti da assegnare per due corpi di dirigenti che, dotati di diverse preparazioni scientifiche e competenze professionali, sono chiamati a svolgere funzioni notevolmente differenziate. Tale eventualità collide con le disposizioni del regolamento di organizzazione.

Per l'anno 2005 il numero del personale delle aree funzionali di ruolo in servizio è divenuto di 7.395 unità, risultando ulteriormente ridotto del 2,7 per cento rispetto all'anno

precedente. L'indice di copertura è giunto al 69,9 per cento[93]. Per ciascuna area i dipendenti presenti sono stati: A 375; B 4.151; C 2.869.

B. - Situazione delle procedure di riqualificazione e di quelle per i passaggi di area.

Tali procedure, a causa dei diversi assetti organizzativi che hanno interessato i Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica a partire dal 1999, sono state condotte distintamente per i rispettivi corpi di personale.

Per quanto concerne l'ex M.P.I., si sono concluse le procedure di riqualificazione del personale non dirigenziale previste dall'art. 15 del C.C.N.L. del personale del comparto "Ministeri", sottoscritto il 16.2.1999, nonché dal C.C.N.I. di amministrazione sottoscritto il 21.9.2000, da ultimo modificato, in conseguenza della decisione della Corte Costituzionale n. 194 del 16.5.2002, con il C.C.N.I. dell'1.12.2003, sottoposto alla certificazione dell'U.C.B. e alla verifica congiunta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'IGOP; sono stati effettuati anche i relativi inquadramenti. 3.128 dipendenti delle aree B e C sono transitati, all'interno delle stesse aree, in una posizione economica più elevata. Le cessazioni di coloro che sono stati inquadrati consentono l'inquadramento degli idonei mediante scorrimento delle graduatorie.

302 dipendenti dell'area A sono passati all'Area B1; anche in questo caso la cessazione degli inquadrati ha consentito a 4 idonei di raggiungere lo stesso traguardo.

Per quanto concerne il passaggio dall'Area B all'Area C – posizione economica C1 – è stato emanato il relativo bando alla fine dell'anno 2003; sono pervenute le istanze dei candidati ma non si è dato luogo alla procedura, non essendo stata tuttora concessa l'autorizzazione, di recente ribadita indispensabile anche dal Consiglio di Stato – Commissione Speciale Pubblico Impiego – Sez. III nel parere n. 3556, reso il 9 novembre 2005 al Ministero dell'economia e delle finanze.

305 unità di personale dell'ex M.U.R.S.T sono passati a posizioni economiche più elevate all'interno delle aree B e C ed alle aree B e C.

Va richiamata l'attenzione su una situazione che vede da anni le Amministrazioni pubbliche impegnate in complesse procedure, che impediscono di svolgere attività di diretta utilità per la collettività, finalizzate a concedere più vantaggiose posizioni economiche ai dipendenti senza alcuna reale verifica dell'acquisizione di più elevate capacità professionali.

C. - Distribuzione del personale per unità organizzative; posti di funzione e preposizione dei dirigenti: raffronto per gli anni 2004 e 2005 (situazione al 31 dicembre).

Nell'anno 2004 il personale delle aree funzionali ha prestato servizio presso l'Amministrazione centrale per 1.580 unità, di cui 217 negli uffici di diretta collaborazione, e per 6.024 unità negli uffici distribuiti sul territorio (79,2 per cento).

Nel 2005 l'amministrazione centrale ha potuto contare su 1.539 dipendenti, di cui 215 presso gli uffici di diretta collaborazione; negli uffici periferici le unità sono state 5.856 (79,2 per cento).

I posti di funzione dirigenziale non generale stabiliti dal d.m. 28 aprile 2004 per l'Amministrazione centrale sono costituiti da 153 uffici, di cui 9 con funzioni di supporto ai capidipartimento; 100 uffici articolazioni delle Direzioni generali; 44 relativi a compiti ispettivi e di consulenza, ai quali si aggiungono 25 posti per gli uffici di diretta collaborazione (raggiungendo un totale di 178) e 60 posti di ispettori tecnici. Per gli Uffici scolastici regionali sono previsti 221dirigenti amministrativi e 347 dirigenti tecnici.

---

[93] La dotazione organica, alla quale il calcolo è riferito, è sempre quella di 10.572 posti, avendo tenuto conto che la rideterminazione è formalmente sopraggiunta solo nel dicembre 2005. Rispetto alla nuova dotazione l'indice di copertura è 74,3 per cento.

Non è stato ancora predisposto il decreto ministeriale per attuare la decurtazione dei 10 posti dirigenziali non generali, disposta in occasione della rideterminazione della dotazione organica, di cui si è già detto. In via di previsione, essi dovrebbero essere decurtati nella misura di 3 dalla dotazione organica della dirigenza non generale amministrativa dell'Amministrazione centrale (1 posto di dirigente con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca per ognuno dei Dipartimenti) e nella misura di 7 dalla dotazione organica della dirigenza non generale tecnica dell'Amministrazione centrale.

D. - Reclutamento effettuato (a tempo indeterminato e a tempo determinato) e concorsi in via di espletamento.

Il reclutamento avvenuto nell'anno 2005 è stato autorizzato con d.P.R. 31 luglio 2003 e 6 settembre 2005 ed ha riguardato 17 vincitori di concorso per 3 posti di area C e 14 di area B. Sono stati inoltre assunti n. 8 dipendenti a tempo indeterminato, area B – p.e. B1, ai sensi della legge n. 68 del 1999, art. 3, comma 1 (centralinisti non vedenti).

E. - Programmazione del fabbisogno di personale (art. 39 della legge n. 449 del 1997); prospettive ed esigenze in relazione al *turn over*.

A motivo dei ripetuti sconvolgimenti organizzativi che l'Amministrazione ha subito negli ultimi anni, la programmazione triennale del fabbisogno di personale, per gli anni 2003-2005, è stata inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica in data 8 settembre 2004. A quella data la differenza fra personale di ruolo in servizio e pianta organica si attestava mediamente sul 25 per cento; alla fine dell'anno 2004 la differenza è aumentata, pervenendo a circa il 30 per cento, come si può constatare dai dati esposti in precedenza e che testimoniano, rispetto all'organico di 11.417 unità, una presenza di 8.090 unità. Di tali unità, 447 dipendenti iscritti nelle aree, corrispondenti al 5,52 per cento del totale del personale delle aree, usufruiscono di orario *part-time* e di questi 164 unità hanno un regime di *part-time* dal 50 per cento in giù.

La nuova programmazione triennale per gli anni 2006-2008, in via di preparazione, prevede la richiesta delle autorizzazioni per bandire concorsi per il personale delle aree ed il ricorso alla mobilità intercompartimentale.

Una breve digressione sul numero dei dipendenti che negli anni passati hanno lasciato il servizio (cessati) offre elementi per l'esatta percezione delle condizioni nelle quali operano gli uffici dell'Amministrazione.

Negli anni dal 2000 al 2005, le cessazioni del personale del Ministero (ex MPI e ex MURST) hanno determinato le seguenti carenze di personale:

- nell'anno 2000, una carenza del 22 per cento;
- nell'anno 2001, una carenza del 25 per cento;
- nell'anno 2002, una carenza del 24,33 per cento;
- nell'anno 2003, una carenza del 25 per cento;
- nell'anno 2004, una carenza del 29 per cento;
- nell'anno 2005, una carenza pari al 30 per cento, se calcolata sul vecchio organico (11.417 unità), pari invece al 26,20 per cento, se calcolata sull'organico rideterminato, ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004.

Il *trend* che si prospetta negli anni futuri è quello di un esodo che continua a crescere nelle proporzioni, tenuto conto sia dell'età media avanzata dei dipendenti sia del perdurante blocco delle assunzioni.

F. - Numero dei dirigenti di I e II fascia in servizio al 31 dicembre degli anni 2001 – 2004 – 2005; scomposizione degli incarichi in essere al 31 dicembre 2005 in ordine alle diverse

possibilità di affidamento offerte dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001; raffronto con la situazione del 2004.

Dirigenti di prima e seconda fascia in servizio al 31 dicembre 2001 per l'ex Ministero della pubblica istruzione:
- dirigenti di I fascia: 6, di cui 1 collocato in posizione di fuori ruolo;
- dirigenti di II fascia: 527, di cui 3 collocati in posizione di aspettativa, 1 collocato in posizione di fuori ruolo.

Dirigenti dell'ex Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica:
- dirigenti di I fascia: 6;
- dirigenti di II fascia: 37, di cui 3 collocati in posizione di aspettativa.

Situazione complessiva per i due ex Ministeri al 31 dicembre 2001:
a) dirigenti di prima fascia 6+6= 12;
b) dirigenti di seconda fascia 527+37= 564.

Dirigenti di prima e seconda fascia in servizio al 31 dicembre dell'anno 2004 per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca:
dirigenti di prima fascia n. 40:
- 12 di ruolo, di cui 2 collocati in posizione di fuori ruolo e 1 collocato in distacco sindacale;
- incaricati a tempo determinato:
- 24 dirigenti di seconda fascia del ruolo dell'Amministrazione;
- 2 dirigenti di altra Amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d lgs. n. 165 del 2001;
- 2 estranei all'Amministrazione, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;

Dirigenti di seconda fascia: *a)* amministrativi 315; *b)* tecnici 230.

Essi erano, rispettivamente, costituiti da:
a) - 265 amministrativi di ruolo, di cui 3 collocati in posizione di fuori ruolo, 3 collocati in aspettativa, 4 in fase di corso-concorso presso la S.S.P.A., ma che avevano già sottoscritto il contratto con l'Amministrazione;
- incaricati a tempo determinato:
- 2 dirigenti di altra amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 48 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;
b) - 208 dirigenti tecnici di ruolo, di cui 2 collocati in posizione di fuori ruolo;
- 6 dirigenti di altra amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165del 2001;
- 16 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Posti di funzione e dirigenti di seconda fascia presenti al 31 dicembre 2004.
I dirigenti amministrativi di seconda fascia erano in servizio per 197 unità negli uffici dell'Amministrazione centrale (+10,6 per cento rispetto alla previsione di 178 posti) e per 118 unità negli Uffici scolastici regionali (- 46,6 per cento rispetto ai 221 posti previsti).

In rapporto alla dotazione organica complessiva – 399 unità – risultavano presenti 315 dirigenti, segnando un indice di copertura di circa il 79 per cento.

Per i dirigenti tecnici lo stesso indice è stato del 56,5 per cento a livello nazionale (230 presenze su 407 posti previsti), mentre sul territorio il numero dei presenti in servizio si è

discostato dalla dotazione di circa il 50 per cento (174/347). Il che evidenzia come l'esercizio della funzione ispettiva sia esposta al rischio di grave compromissione avendo presenti le dimensioni della rete degli istituti scolastici ed il numero degli studenti e del personale scolastico.

I dirigenti di prima e seconda fascia in servizio al 31 dicembre dell'anno 2005 per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono stati:

39 dirigenti di I fascia, costituiti da:

- 28 di ruolo, di cui 1 collocato in posizione di fuori ruolo e 1 in distacco sindacale;
- incaricati a tempo determinato:
- 5 dirigenti di seconda fascia del ruolo dell'Amministrazione;
- 2 dirigenti di altra Amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 4 estranei all'Amministrazione, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;

Dirigenti di seconda fascia: *a)* amministrativi 292; *b)* tecnici 233, rispettivamente, costituiti da:

a) 232 amministrativi di ruolo, di cui 5 incaricati a tempo determinato su posto di funzione dirigenziale generale, 2 collocati in posizione di fuori ruolo, 3 collocati in aspettativa;
dirigenti amministrativi incaricati a tempo determinato:

- 7 dirigenti di altra Amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 53 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;

b) 195 dirigenti tecnici di ruolo, di cui 2 collocati in posizione di fuori ruolo e 1 in aspettativa sindacale;

- dirigenti tecnici incaricati a tempo determinato:
- 29 dirigenti di altra amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 9 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Posti di funzione e dirigenti di seconda fascia presenti al 31 dicembre 2005.

Individuazione, a livello di Uffici scolastici regionali, della base giuridica dell'incarico:

Dirigenti amministrativi

Totale posti	**Presenti al 31.12.2005**	**Presenti al 31.12.2005**	**Presenti al 31.12.2005**
	di ruolo	Comma 5-bis, art.19	Comma 6, art.19
221	**114**	**6**	**31**

Dirigenti tecnici

Totale posti	**Presenti al 31.12.2005**	**Presenti al 31.12.2005**	**Presenti al 31.12.2005**
	di ruolo	Comma bis, art. 19	Comma 6, art. 19
347	**162**	**29**	**9**

Al 31 dicembre 2005 erano in servizio 292 dirigenti amministrativi di seconda fascia, di cui 141 negli uffici dell'Amministrazione centrale (-21 per cento circa rispetto alla previsione di 178 posti) e 151 unità negli Uffici scolastici regionali (-31,6 per cento rispetto ai 221 posti

previsti). In rapporto alla dotazione organica complessiva – 399 unità – l'indice di copertura è sceso al 73, 2 per cento.

Per i dirigenti tecnici lo stesso indice è stato del 57,2 per cento a livello nazionale (233 presenze su 407 posti previsti), mentre sul territorio il numero dei presenti in servizio si è discostato dalla dotazione per il 42,3 per cento (200/347).

G. - Problemi emergenti dalla legge n. 145 del 2002 (dirigenza): numero dei dirigenti sostituiti.

Con l'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, il Ministero ha dato luogo all'applicazione della norma del 5° e 6° periodo del comma 7 dell'art. 3, la quale, in prima applicazione della legge ha previsto che: *"(...) ai dirigenti ai quali non sia riattribuito l'incarico in precedenza svolto e' conferito un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, al dirigente e' attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno."*

Conseguentemente dall'8 ottobre 2002 sono stati conferiti incarichi di studio a 12 persone fino ad allora incaricate della direzione di uffici dirigenziali generali, che rivestivano le seguenti qualifiche:

- 1 dirigente di prima fascia
- 8 dirigenti di seconda fascia
- 2 dirigenti di seconda fascia di altra amministrazione
- 1 estraneo all'amministrazione.

L'incarico di studio era stato conferito per un anno, ma 6 persone si sono dimesse prima e precisamente:

- 1 dirigente di seconda fascia si è dimesso il 31 agosto 2003
- 4 dirigenti di seconda fascia si sono dimessi il 30 settembre 2003
- 1 dirigente di seconda fascia di altra amministrazione si è dimesso il 30 aprile 2003.

H. - Durata degli incarichi dirigenziali: effetti dell'applicazione delle modifiche apportate agli articoli 19 e 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, dall'art. 14 sexies del d.l. n. 115, convertito, con modificazioni, con la legge n. 168 del 2005.

La durata degli incarichi dirigenziali di livello dipartimentale e generale, conferiti a seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione di cui al d.P.R. n. 319 del 2003, è stata determinata in due anni, mentre quella degli incarichi dirigenziali di livello non generale, conferiti a seguito dell'emanazione del medesimo decreto, è stata determinata in tre anni.

Con il rinnovo del Governo dell'aprile 2005, sono stati riformulati i tre incarichi dipartimentali: due ancora per un biennio, l'altro per sedici mesi, in virtù del raggiungimento del limite massimo di età dell'interessato.

Il 4 dicembre 2005 sono scaduti gli incarichi dirigenziali di livello generale conferiti per un biennio nel dicembre 2003.

Il Ministro ha formulato al Presidente del Consiglio dei Ministri la proposta per il rinnovo dei medesimi per un periodo di cinque anni, a seguito delle modifiche apportate agli articoli 19 e 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, dall'art. 14 sexies del d.l. n. 115, convertito, con modificazioni, con la legge n. 168 del 2005.

I. - La valutazione dei dirigenti negli anni 2004 e 2005 in relazione agli obiettivi posti dalle direttive annuali del Ministro: esiti e misure consequenziali adottate; le modalità di erogazione degli emolumenti accessori.

Il 12 maggio 2005 il Ministro ha emanato la direttiva n. 4072 sul sistema di valutazione della dirigenza, che è stata registrata dalla Corte[94], con la raccomandazione che "*le valutazioni di che trattasi dovranno trovare il proprio fondamento in idonee motivazioni onde far conoscere, al valutato, l'iter logico-giuridico seguito nella espressione del giudizio; ciò al fine di assicurare, già in via preliminare, un adeguato supporto istruttorio in vista di eventuale contenzioso; le presenti modalità di valutazione varranno comunque per il futuro, dato che l'art. 35 del C.C.N.L. prevede che i criteri generali siano all'uopo adottati "preventivamente*". L'Amministrazione, in adesione alla raccomandazione, sta predisponendo istruzioni per gli Uffici, affinché la direttiva possa essere applicata omogeneamente e la dirigenza possa preventivamente essere avvisata della metodologia di valutazione, al fine di evitare gli inconvenienti messi in luce dalla Corte. Nel corso dell'anno 2005 la nuova direttiva non ha avuto , quindi, modo di essere sperimentata nella concreta applicazione. Ciò ha comportato che la valutazione della dirigenza è finora avvenuta mediante il sistema PROMO[95], in rapporto ai cui esiti è seguita l'erogazione dei compensi accessori. Il sistema si sostanzia in una serie di schede, cartacee ed informatizzate, che riportano il risultato atteso; le ragioni degli eventuali scostamenti; la percentuale nel raggiungimento dell'obiettivo ed il livello di attuazione con un'autovalutazione dell'attività svolta. Alla fine dell'elencazione degli obiettivi operativi posti a ciascun Direttore generale, il Capo dipartimento valuta separatamente l'operato dei propri collaboratori, esprimendo un giudizio di merito, convalidando o meno l'autovalutazione. Il capo dipartimento esprime infine un giudizio complessivo per la propria struttura.

Il sistema di valutazione, adottato come primo approccio in questi anni, merita di essere riconsiderato, risultando, in esso, riservato un ampio spazio alla autovalutazione, che combinandosi con i caratteri della Direttiva generale, di cui si è detto nel paragrafo 3, conduce, da parte dei dirigenti, a giudizi sul proprio operato, i cui esiti sono esposti al rischio della genericità.

In definitiva, la valutazione resta disancorata dall'applicazione di indicatori oggettivi e quasi mai collegati a dati finanziari. Evidentemente, la verifica dei risultati amministrativi da riportare all'azione del singolo dirigente è esigenza di tale importanza da consigliare di sottrarsi all'eventualità di ridurre l'operazione alla mera compilazione di formulari predisposti. In particolare, gli obiettivi proposti alla dirigenza ed i tempi di realizzazione indicati determinano spesso situazioni, alle quali è obiettivamente difficile sottrarsi, esprimendo stringenti valutazioni. Queste affermazioni sono coerenti con quanto, sin dagli anni scorsi, la Corte ha osservato circa il nesso tra congruità dei parametri di riferimento ed efficacia del sistema di verifica e valutazione dei risultati.

Gli obiettivi posti dalle direttive e dagli altri atti di indirizzo devono, infatti, non solo essere specifici all'interno della puntuale indicazione delle linee guida dell'azione amministrativa, ma debbono, soprattutto, essere formulati in modo da consentire la "misurazione" delle attività gestionali compiute nella loro esecuzione, così come è previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 286 del 1999. Ciò, d'altronde, costituisce solo la condizione base per l'esercizio della valutazione, perché essa, in effetti, può essere pienamente operativa in un contesto amministrativo nel quale il controllo di gestione sia attivato, potendo contare sul supporto di un'adeguata infrastruttura informatica. Senza tali strumenti "entra in crisi" la figura del dirigente, restando indeterminati gli spazi decisionali a lui assegnati e, quindi, alla fine resa incerta la sua sfera di autonomia[96]. Tali aspetti sono presi in considerazione dal SI.VA.DI.S. – progetto al quale è demandata l'organizzazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici[97]-, che ha completato la fase della sperimentazione e si collega coerentemente con la

[94] 16 giugno 2005, reg. 4, fg. n. 261.
[95] PROMO = PROgrammazione e MOnitoraggio.
[96] Corte dei conti - Sezione centrale del controllo di gestione, I collegio – Deliberazione n. 15 del 9 aprile 2002.
[97] Art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1999; art. 27 del CCNL dell'area V del 1° marzo 2002.

previsione dell'art. 20 "*verifica dei risultati e valutazione del dirigente*" del nuovo CCNL per l'area V, stipulato in data 11 aprile 2006, nel quale trova spazio la figura del *dirigente valutatore.*

L. - Personale a tempo determinato: presenze in servizio ed assunzioni (numero di unità e qualifiche), situazione 2004 e 2005 (art. 1, comma 116, della legge n. 311 del 2004).

Rientra in questa categoria il personale assunto, previo concorso, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. D), della legge 3 agosto 1998, n. 315 (supporto alla ricerca) mediante contratti con durata di due anni. Le 9 unità assunte appartengono all'area B, posizione economica B3.

M. Formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa.

Gli interventi formativi che hanno coinvolto il maggior numero di dipendenti hanno avuto ad oggetto l'apprendimento delle lingue e, soprattutto, l'utilizzo delle tecnologie informatiche nei processi di lavoro. I relativi corsi sono stati organizzati dalla stessa Amministrazione.

Il totale del personale formato è stato di 4.090, di cui 812 unità in servizio presso l'Amministrazione centrale e 3.278 unità appartenenti agli Uffici scolastici regionali.

Nell'esercizio finanziario 2005, sul cap. 1182, relativo alla "*Formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale, spese per compensi ai funzionari docenti, per l'acquisto di materiale didattico, per le riviste e le pubblicazioni*", per i suddetti interventi formativi sono stati assegnati, in termini di competenza, 2.436.172 euro, ed, in termini di cassa, 1.271.172,00. A seguito della riduzione delle disponibilità disposta dall'art. 1*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, gli impegni assunti ammontano a 1.783.063,35, mentre i pagamenti eseguiti ammontano a 1.261.171,60.

L'Amministrazione, nel contesto del rapporto di proficua collaborazione che intercorre con la Corte, ha presentato alcuni elementi di riflessione circa le osservazioni riguardanti le attività di formazione e aggiornamento, prospettate nella relazione sul rendiconto generale 2004.

- La Corte aveva segnalato che la quantità di personale oggetto dell'attività formativa nell'anno 2004 non era arrivata al dieci per cento dell'organico e in pochi casi era stato raggiunto un numero relativamente significativo, rispetto ai numerosi e complessi compiti affidati al personale amministrativo.

L'Amministrazione ha fatto presente che la rideterminazione degli uffici e delle missioni, nonché l'attribuzione di nuovi compiti e funzioni istituzionali, conseguenti alle configurazioni organizzative che si sono sovrapposte negli ultimi anni, hanno prodotto fisiologici ritardi nell'attuazione dei piani operativi predisposti dalle varie strutture centrali e periferiche. La quantità del personale formato nell'anno in questione non poteva oggettivamente superare il dato fornito (940).

Nell'anno 2004 sono stati rilevati i fabbisogni formativi presso tutti gli Uffici centrali e periferici del MIUR, al fine di definire gli obiettivi della formazione ed elaborare un piano. La fase della progettazione è stata svolta in coerenza con i processi di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni e, nello specifico del MIUR, ha tenuto conto dei bisogni organizzativi, alla luce delle norme che attribuiscono numerosi e complessi nuovi compiti e delle funzioni istituzionali delle singole strutture, delle criticità organizzative individuate e delle problematiche che meglio si prestano ad essere affrontate con la formazione.

- La Corte ha segnalato che solo in quattro tipologie di interventi formativi è stato coinvolto il personale dell'amministrazione periferica.

La Direzione generale delle risorse umane realizza gli interventi formativi per l'amministrazione centrale e coordina le iniziative che si svolgono a livello periferico. Per gli uni e le altre attiva e sviluppa il monitoraggio e la valutazione.

La formazione del personale degli Uffici periferici compete autonomamente ad ogni Ufficio scolastico regionale, che la attua tenendo conto delle specificità territoriali nei limiti delle risorse rese disponibili dal bilancio.

La funzione di coordinamento degli interventi sul territorio è stata assicurata anche attraverso il piano citato, elaborato con lo scopo di guida operativa per gli Uffici scolastici regionali, onde fornire indicazioni e riferimenti tecnici e organizzativi, dedicati alle fasi del processo formativo, alla pianificazione, alla regolamentazione e alla gestione omogenea dei diversi percorsi. Tuttavia, nell'elaborazione del piano di formazione per l'anno 2005, è stata ritenuta opportuna, per alcune categorie di intervento, un'azione formativa su scala nazionale, curata e posta in essere dalla stessa Direzione generale, in considerazione sia dell'estensione quantitativa della richiesta sia dell'unitario obiettivo strategico, consentendo modalità e finalità di lavoro univoche.

La Corte, nell'apprezzare l'attenzione che l'Amministrazione ha dedicato alle osservazioni avanzate nella relazione concernente il rendiconto 2004, ritiene che le ulteriori informazioni fornite, in considerazione della contingente situazione nella quale l'Amministrazione si è trovata ad operare, possano valutarsi positivamente. In rapporto alle attività di formazione realizzate nel corso del 2005, preso atto che oltre il 55 per cento del personale in servizio ha preso parte a corsi di aggiornamento professionale e considerate le tipologie delle iniziative svolte, si segnala la necessità che nella progettazione dei nuovi corsi si riconosca adeguato spazio per quelli destinati ai funzionari chiamati a svolgere compiti direttivi ed, in futuro, dirigenziali. In particolare, l'Amministrazione deve poter contare al proprio interno su di un corpo di funzionari, sufficientemente nutrito, che disponga di consistenti competenze professionali nei campi della costruzione dei *curricula* degli studi, da utilizzare nei diversi ambiti del mondo del lavoro, e dell'economia dell'istruzione.

N.- Contrattazione integrativa: ammontare del fondo unico per l'esercizio di riferimento e distribuzione delle risorse tra le diverse finalità (passaggi di livello, incentivi alla produzione, straordinario, etc).

L'Amministrazione non ha reso disponibili per l'anno 2005 informazioni riguardanti le somme utilizzate ed erogate, rimettendosi, come si dice anche più avanti, alle rilevazioni del conto annuale RGS riferite agli anni 2003 e 2004. Da esse si desume che le somme erogate nei due anni sono state pari, rispettivamente, a circa 40 milioni e a circa 55 milioni.

L'incidenza dei principali compensi è stata:

	2003	**2004**
indennità di amministrazione	*36,6%*	*28,7%*
straordinario	*5,7%*	*4,2%*
FUA[98]	*9,2%*	*0,9%*
retribuzioni di posizione e di risultato (dirigenti)	*28,5%*	*21,8%.*

A carico della autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 130, della legge n. 311 del 2004 l'art. 2*octies* del d.l. n. 63 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 109 del 2005, ha disposto il finanziamento per 7 milioni dell'incentivazione della produttività del personale proveniente dall'ex Ministero della pubblica istruzione. La copertura è stata posta a carico delle risorse stanziate dalla Legge Finanziaria 2005 per l'attuazione della riforma della scuola disciplinata dalla legge n. 53 del 2003.

Va segnalata l'anomalia di tale modalità di copertura, che sposta risorse da una finalità ad un'altra in mancanza di una quantificazione delle nuove necessità, della dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge e di indicazioni sui motivi del mancato

[98] Fondo Unico di Amministrazione.

utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente. Per converso, soluzioni di tale tipo fanno emergere ulteriori elementi di perplessità circa i criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente[99].

4.2.1.3. La spesa per il personale ministeriale.

L'Amministrazione ha fornito alcune informazioni riguardanti il personale ministeriale, tratte dal conto annuale RGS e relative agli anni 2002, 2003, 2004. Per il 2005 non sono stati forniti dati.

I dipendenti del Ministero in servizio al 31 dicembre 2001 erano 8.741, di cui donne 5.116, pari al 58,5 per cento. Il 31 dicembre 2002 il personale si era ridotto a 8.609 unità (-1,5 per cento), di cui donne 4.992 (58,0 per cento). 8.235 unità prestavano servizio a tempo pieno (95,6 per cento). Nel 2002 questo personale aveva percepito circa 186 milioni come competenze fisse e circa 49 milioni come compensi accessori. Se ne ricava una retribuzione media annua di 27.306 euro.

Nel 2003 i dipendenti, in progressiva diminuzione, sono stati 8.467 (-1,6 per cento rispetto al 2002). Essi hanno ottenuto competenze fisse per circa 199 milioni (+6,7 per cento sull'anno precedente) e circa 40 milioni di compensi accessori (-18,0 per cento), conseguendo una retribuzione media annua di 28.216 euro (+3,3 per cento sull'a.p.).

Nel 2004 i dipendenti sono divenuti 8.121 (-4,1 per cento sull'a.p.); le competenze fisse sono state circa 183 milioni (-8,2 per cento sull'a.p.); i compensi accessori circa 55 milioni (+38,3 per cento sull'a.p.); la retribuzione media annua è salita a 29.294 euro (+3,8 per cento sull'a.p.).

La forte variazione intercorsa tra il 2004 ed il 2003 nel volume complessivo dei fondi erogati come compensi accessori è dovuta alla discontinuità temporale della contrattazione collettiva decentrata ed ai ritardi nell'attuazione dei suoi esiti, fattori che hanno condotto alla concentrazione dei relativi pagamenti, pertinenti anche a precedenti esercizi finanziari.

Per una verifica delle suddette informazioni e per la loro integrazione con i dati relativi all'anno 2005 è stata condotta, in collaborazione con l'Ufficio Centrale del Bilancio, la rilevazione della spesa sostenuta per il personale ministeriale negli anni 2004 e 2005. Essa è stata riferita anche al personale che ha operato negli uffici di diretta collaborazione ed effettuata in rapporto ai pagamenti totali ed ai residui finali totali indicati nei rendiconti. Gli esiti della rilevazione sono esposti nella tavola che segue. Si richiamano le principali informazioni che è possibile trarne, segnalando che alcuni dei dati relativi al 2004 si discostano da quelli forniti dall'Amministrazione, di cui si è detto in precedenza, a causa della diversità nelle metodologie di rilevazione utilizzate e delle voci di spesa prese in considerazione.

[99] Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - delibera n. 37 del 25 - 29 novembre 2005 (II quadrimestrale 2005).

Costo del personale ministeriale

(in migliaia di euro)

	Retribuzioni	2004		2005		Scostamenti		NOTE
		(a) Pagamenti totali	(b) Residui totali finali	(c) Pagamenti totali	(d) Residui totali finali	c/a	d/b	
1	stipendi	**195.704**	**359**	**204.896**	**335**	*4,70*	*-6,74*	Costo assegni fissi[1]
2	FUA	22.701	20.914	7.475	6.095	*-67,07*	*-70,86*	
3	straordinario	1.219	253	1.173	87	*-3,80*	*-65,43*	
4	**TOTALE 2+3**	**23.920**	**21.166**	**8.648**	**6.182**	*-63,85*	*-70,79*	Costo compensi accessori[1)]
5	licenz.	297	14	24	1	*-91,88*	*-93,83*	
6	**TOTALE 1+4+5**	**219.922**	**21.540**	**213.568**	**6.518**	*-2,89*	*-69,74*	Costo del personale NETTO[1)]
	incidenza 1/6	*89,0*	*1,7*	*95,9*	*5,1*	*7,81*	*208,18*	
	incidenza 4/6	*10,9*	*98,3*	*4,0*	*94,8*	*-62,77*	*-3,48*	
7	oneri sociali	63.380	1.062	64.043	2.465	*1,05*	*132,02*	
8	IRAP	18.547	564	18.317	987	*-1,24*	*75,11*	
9	**TOTALE 7+8**	**81.926**	**1.626**	**82.359**	**3.452**	*0,53*	*112,29*	Costo oneri riflessi
10	**TOTALE 6+9**	**301.848**	**23.166**	**295.927**	**9.970**	*-1,96*	*-56,96*	Costo del personale LORDO
	incidenza 1/10	*64,8*	*1,6*	*69,2*	*3,4*	*6,79*	*116,70*	
	incidenza 4/10	*7,9*	*91,4*	*2,9*	*62,0*	*-63,12*	*-32,13*	
	incidenza 6/10	*72,9*	*93,0*	*72,2*	*65,4*	*-0,95*	*-29,69*	
	incidenza 9/10	*27,1*	*7,0*	*27,8*	*34,6*	*2,54*	*393,25*	
11	buoni pasto	4.323	248	4.535	555	*4,91*	*123,99*	
12	formazione	13.209	2.224	5.124	2.387	*-61,21*	*7,34*	
13	**TOTALE 11+12**	**17.532**	**2.471**	**9.659**	**2.942**	*-44,91*	*19,03*	Costo buoni pasto + FORMAZ.
14	**TOTALE generale 10+13**	**319.380**	**25.637**	**305.586**	**12.912**	*-4,32*	*-49,64*	COSTO DEL LAVORO
	incidenza 10/14	*94,5*	*90,4*	*96,8*	*77,2*	*2,46*	*-14,54*	
	incidenza 13/14	*5,5*	*9,6*	*3,2*	*22,8*	*-42,42*	*136,34*	

1) 1)Comprese ritenute erariali e prev/ass. a carico del dipendente

Fonte: Corte dei conti - UCB/MIUR - elaborazione di dati dei rendiconti MIUR

Nel 2005 il costo del personale lordo è diminuito di circa il 2 per cento (p.t.) rispetto all'anno precedente; il costo netto decresce di circa il 3 per cento (p.t.); al contrario gli assegni fissi risultano incrementati di circa il 5 per cento. L'andamento complessivo risente della ritardata erogazione dei compensi accessori da riferire ad anni precedenti, avvenuta nel 2004. Gli assegni fissi hanno costituito nei due anni considerati, rispettivamente, circa il 65 per cento e circa il 69 per cento del costo lordo, mentre gli oneri riflessi hanno inciso per circa il 27/28 per cento. La spesa per la formazione nel 2005 ha subito un calo di oltre il 61 per cento.

4.2.1.4. La spesa per il personale scolastico.

Costo del personale scolastico

(in migliaia di euro)

	Retribuzioni	2004		2005		Scostamenti		NOTE
		(a) Pagamenti totali	(b) Residui totali finali	(c) Pagamenti totali	(d) Residui totali finali	c/a	d/b	
1	**stipendi**	**22.134.965**	**3.743**	**22.063.928**	**6.508**	***-0,32***	***73,87***	
2	stip. insegn. religione	509.506	707	522.816	633	*2,61*	*-10,45*	
3	supplenze TD	3.051.550	5.084	3.175.760	4.499	*4,07*	*-11,51*	
4	ass.lingue stran.	1.023	51	1.510	27	*47,60*	*-47,35*	
5	**TOTALE 1+2+3+4**	**25.697.044**	**9.585**	**25.764.014**	**11.667**	***0,26***	***21,72***	Costo assegni fissi[1,2]
6	miglior. O.F.	1.199.606	543.817	1.409.696	175.119	*17,51*	*-67,80*	
7	esami idoneità	0	0	10.018	3.390	-	-	
8	esami di Stato	50.760	50	35.533	50	*-30,00*	*-0,08*	
9	altri compensi accessori	0	436.775	0	847.235	-	*93,98*	
10	**TOTALE 6+7+8+9**	**1.250.366**	**980.642**	**1.455.247**	**1.025.795**	***16,39***	***4,60***	Costo compensi accessori[1,2]
11	**TOTALE 5+10**	**26.947.410**	**990.227**	**27.219.260**	**1.037.462**	***1,01***	***4,77***	Costo del personale NETTO[1,2]
	incidenza 5/11	*95,36*	*0,97*	*94,65*	*1,12*	-	-	
	incidenza 10/11	*4,64*	*99,03*	*5,35*	*98,88*	-	-	
12	oneri sociali	8.134.366	48.932	7.941.856	32.176	*-2,37*	*-34,24*	
13	IRAP	2.297.129	55.132	2.280.522	40.710	*-0,72*	*-26,16*	
14	Contrib.INAIL LSU	2.100	0	100	0	*-95,24*		
15	**TOTALE 12+13+14**	**10.433.595**	**104.064**	**10.222.479**	**72.886**	***-2,02***	***-29,96***	Costo oneri riflessi[2]
16	supplenze brevi[3]	736.897	218.463	893.534	83.335	*21,26*	*-61,85*	
17	**TOTALE 11+15+16**	**38.117.903**	**1.312.754**	**38.335.273**	**1.193.683**	***0,57***	***-9,07***	Costo del personale LORDO
	incidenza 5/17	*67,41*	*0,73*	*67,21*	*0,98*	-	-	
	incidenza 10/17	*3,28*	*74,70*	*3,80*	*85,94*	-	-	
	incidenza 11/17	*70,69*	*75,43*	*71,00*	*86,91*	-	-	
	incidenza 15/17	*27,37*	*7,93*	*26,67*	*6,11*	-	-	
18	mensa	45.872	170	42.759	3.892	*-6,79*	*2.189,40*	
19	formazione	59.827	8.293	53.664	6.472	*-10,30*	*-21,95*	
20	**TOTALE 18+19**	**105.699**	**8.463**	**96.424**	**10.364**	***-8,78***	***22,47***	Costo MENSA+ FORMAZ.
21	**TOTALE GENERALE 17+20**	**38.223.601**	**1.321.216**	**38.431.697**	**1.204.048**	***0,54***	***-8,87***	COSTO DEL LAVORO
	incidenza 17/21	*99,72*	*99,36*	*99,75*	*99,14*	-	-	
	incidenza 20/21	*0,28*	*0,64*	*0,25*	*0,86*	-	-	

[1] Comprese ritenute erariali e prev\ass a carico del dipendente

[2] Escluse supplenze brevi (16)

[3] Compresi oneri sociali ed IRAP

Fonte: Corte dei conti - UCB/MIUR - elaborazione di dati dei rendiconti MIUR

Secondo la stessa metodologia di rilevazione è stata redatta la tavola che espone la spesa sostenuta negli anni 2004 e 2005 per il personale scolastico. Le categorie di personale - a tempo indeterminato e determinato - e le voci di spesa considerate si rilevano dalla stessa tavola. Le voci *stipendi, compensi accessori, oneri riflessi* e *formazione* sono riferite a tutte le categorie: dirigenti, docenti, ATA. Tra le spese non considerate si ricordano le missioni, i sussidi, gli interessi e la rivalutazione monetaria, gli accertamenti sanitari, l'equo indennizzo, le commissioni di concorso ed i compensi per gli esami di Stato.

Le principali informazioni che si ricavano dalla consultazione della tavola riguardano, innanzi tutto, il costo del lavoro (21), nei due anni, aggirantesi sui 38 milioni circa, con una crescita nel 2005 di circa mezzo punto percentuale. Al contrario, i residui decrescono di circa il 9 per cento, fermandosi nello stesso anno ad 1,2 milioni. Le risorse impegnate (pagamenti+residui) per la formazione (19), nel 2005, si sono ridotte di circa il 6 per cento. Gli assegni fissi (5) – nei due anni circa 25,7 milioni – incidono per il 67 per cento sul costo lordo (17); i compensi accessori (10) per il 3/4 per cento circa. Le supplenze, unitariamente considerate [annuali, fino al temine delle attività didattiche e brevi (3+16)] hanno costituito circa il 10 per cento nel 2004 ed il 10,6 per cento del costo lordo (pagamenti). Le due tipologie di supplenze hanno registrato nel 2005, rispettivamente, un incremento di circa il 4 per cento ed il 21 per cento in rapporto ai pagamenti, mentre risultano in diminuzione per i residui di circa l'11 per cento e di quasi il 62 per cento.

I due corpi di personale - ministeriale e scolastico -, i cui costi (14+21) sono esposti nelle tavole, insieme hanno rappresentato circa il 73 per cento nel 2004 e circa il 75 per cento nel 2005 della spesa totale rilevata nei rendiconti del Ministero (pagamenti). Ciò induce a rilevare che questi dati non esprimono la totalità degli oneri relativi a tutti i corpi di personale posti a carico del bilancio del Ministero. Accanto ad essi, infatti, erano presenti, mediante diretta indicazione in bilancio, le spese per il personale delle istituzioni AFAM ed, in via indiretta, quali quote prevalenti dei fondi per il finanziamento ordinario delle università e degli enti di ricerca, gli oneri riguardanti i rispettivi corpi di personale. Per conoscere la spesa relativa all'insieme di questi corpi di personale e l'incidenza complessiva espressa dalle spese di personale – dirette ed indirette – gravanti sul bilancio del Ministero la rilevazione dovrebbe essere integrata secondo diverse metodologie. D'altronde, siffatte rilevazioni acquistano significatività ove si riferiscano ad almeno un triennio, preferibilmente ad un quinquennio, accompagnando l'esposizione dei dati a valori correnti con quella a valori costanti. Periodi più ampi consentono di cogliere l' evoluzione della spesa, assorbendo gli effetti delle vicende amministrative inerenti i tempi di erogazione degli emolumenti, particolarmente evidenti, nel breve periodo, per la voce *compensi accessori.*

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie.

5.1. Attività contrattuale.

Esposizione delle problematiche connesse con l'attività contrattuale. Centralizzazione degli acquisti ed esternalizzazione dei servizi.

La manutenzione degli immobili in uso all'Amministrazione centrale ha dato luogo, nella gestione 2005, alle attività contrattuali di maggior rilievo, poste in essere dalla stessa Amministrazione. Esse hanno riguardato l'immobile demaniale di viale Trastevere 76/A - sede del MIUR, e si sono concretate:

a) nella recinzione artistica e nel restauro dei parapetti nel compendio monumentale, opere necessarie per l'adeguamento dell'immobile alla normativa in materia di sicurezza e per la salvaguardia di persone e cose, per l'importo di 1.013.348 euro + IVA;

b) nel restauro dei prospetti del Cortile d'Onore, per l'importo di 596.083,73 euro + IVA.

Entrambi gli interventi sono stati realizzati mediante procedura di aggiudicazione su progetto e indicazioni della Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali. Si è adottato il criterio del massimo ribasso sul prezzo finale di elenco posto a base di gara, ai sensi dell'art. 33 legge n. 109 del 1994 e s.m.i. e art. 82 d.P.R. n. 554 del 1999 e s.m.i.;

c) nella ristrutturazione ed adeguamento degli impianti elettrici. Queste opere, aggiudicate con procedura di appalto integrato ai sensi dell'art. 19 – comma 2 – lettera B legge n. 109 del 1994, sono state appaltate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Servizio integrato infrastrutture e trasporti del Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, per un importo di 2.364.230 euro + IVA mediante convenzione stipulata il 29 aprile 2005.

Le convenzioni CONSIP sono state utilizzate per il noleggio di autovetture e fotocopiatori, per l'acquisto di carburante e dei buoni pasto e per i servizi di telefonia fissa e mobile.

Le attività di manutenzione (elettrica, di riscaldamento e condizionamento, degli impianti ascensori, delle aree giardinate, del ritiro dei rifiuti tossici e nocivi, degli impianti antincendio, di sicurezza, telefonici, di pulizia, di vigilanza, di varie apparecchiature d'ufficio, di fotocopiatura ecc.) sono state assicurate, per l'importo annuo complessivo di 2.632.329 euro, mediante esternalizzazione dei relativi servizi.

La gestione dei suddetti contratti, che non ha incontrato problemi di qualche rilevanza, è avvenuta a cura di una apposita struttura tecnico – amministrativa, avente anche il compito del controllo dei servizi offerti.

5.2. Nuove tecnologie.

Valutazioni sui risultati degli investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'*e-government*.

A seguito delle vicende che hanno investito i servizi informatici del MIUR negli ultimi anni, la relazione per l'esercizio 2004 è stata occasione per una ricognizione complessiva, che ha consentito di acquisire una adeguata informazione relativamente all'area istruzione. Poiché la ricostruzione operata risulta tuttora attuale, si fa ad essa rinvio, provvedendo al suo aggiornamento nei tratti essenziali. Si ricorda che si era constatato come:

- la guida e la conduzione dei sistemi dell'istruzione e della ricerca da parte del Ministero siano ormai fortemente condizionate dai servizi informatici; in particolare, la stessa Amministrazione ritiene che le prestazioni svolte dal gestore del sistema informativo dell'istruzione siano qualificabili come servizio pubblico essenziale e necessario;
- l'esigenza di assicurare la continuità ed il livello qualitativo delle prestazioni debba essere costantemente soddisfatta per consentire il funzionamento ordinario dei sistemi dell'istruzione e della ricerca;
- la scelta dell'esternalizzazione per la provvista di questi servizi, effettuata per l'area istruzione, non sia reversibile nel breve-medio periodo;
- la spesa mensile relativa al sistema informativo, comprensiva dei costi del monitoraggio, per la sola area dell'istruzione, risultava mediamente di poco inferiore ai 6 milioni mensili, al netto dell'IVA[100];
- l'Amministrazione non renda nota la spesa sostenuta per le aree dell'università, dell'AFAM, della ricerca.

Ne derivano per l'Amministrazione specifiche responsabilità riguardanti:

- la verifica della sussistenza delle condizioni atte a garantire nel tempo la continuità del servizio;
- l'equivalenza tra riconoscimento della congruità delle prestazioni ottenute ed attestazione della sussistenza delle condizioni richieste per l'operatività dei sistemi dell'istruzione e della ricerca;
- la difformità delle soluzioni giuridico-amministrative praticate, e dei conseguenti oneri economici, per l'acquisizione dei servizi informatici tra le aree istruzione, università, AFAM, ricerca.

---

[100] Il calcolo era stato effettuato in riferimento ai costi sostenuti nel periodo 1° ottobre 1997-12 febbraio 2005, rilevando una spesa di 5.863.660, alla quale, per poter conoscere la complessiva generata da tutte le aree funzionali affidate al MIUR, si sarebbero dovute aggiungere gli oneri per le reti e l'anagrafe dell'edilizia scolastica e quelli – non noti – relativi ai servizi informatici che utilizza il Dipartimento per l'università, l'AFAM, e la ricerca scientifica e tecnologica.

In ordine a questo ultimo aspetto, l'Amministrazione è chiamata a verificare la compatibilità e la coerenza delle diverse soluzioni adottate e a darne atto, tenendo conto anche dei profili relativi al rispetto della normativa comunitaria.

L'Amministrazione ha concordato sulla ricognizione effettuata e sulle osservazioni presentate nella relazione 2004, in particolare, circa l'impatto del sistema informativo sulle configurazioni organizzative delle procedure amministrative ed il condizionamento che ne consegue per il sistema scolastico. Altra esigenza emersa è stata la necessità della verifica e condivisione da parte dell'utenza interna delle soluzioni informatiche ed organizzative prescelte. Ciò deve tradursi in una corretta correlazione tra l'assetto organizzativo dell'Amministrazione e la struttura e le prestazioni fornite dal sistema informativo, nel presupposto che la sua architettura debba risultare con esso coerente. Altrettanto deve avvenire per la configurazione dell'amministrazione territoriale, che incide sulla complessità delle procedure, rischiando di trasferirne le disfunzionalità sui sistemi informatici che le supportano.

L'espressione delle esigenze cui deve corrispondere la configurazione del sistema informativo non può esaurirsi in quanto indicato a suo tempo nel *capitolato tecnico* relativo alla gara per il contratto di *outsourcing*. Infatti, il contratto stesso prevede, attraverso meccanismi atti a garantire la massima flessibilità delle prestazioni, la possibilità di revisioni periodiche, in termini di volumi dei servizi gestiti e di progetti di sviluppo da realizzare, che consentono al sistema informativo di adattarsi alle mutevoli esigenze dell'Amministrazione. Ciò esige che le scelte fondamentali e l'individuazione delle prestazioni richieste siano effettivamente e costantemente presidiate dall'Amministrazione. Funzionale a ciò si rivela l'attenzione da dedicare alla consistenza tecnica e professionale del personale, affinché l'Amministrazione possa essere controparte credibile ed efficace nella definizione dei contenuti e delle caratteristiche tecniche dei servizi, nel procedimento di individuazione del contraente e nella gestione del contratto.

Infine, le vicende degli ultimi anni hanno visto il ritardo nell'avvio delle operazioni preliminari per il nuovo contratto. E' necessario individuare tempestivamente gli adempimenti che debbono essere assolti entro date predeterminate in relazione al maturare dei tempi del rapporto contrattuale in atto.

a) contratto per la gestione e lo sviluppo del sistema informativo dell'istruzione.

Il 10 gennaio 2005 è stato firmato il nuovo contratto (rep. 1996) con il RTI guidato dalla società EDS Italia S.p.A., aggiudicatario della gara, ed il 12 febbraio 2005, dopo il necessario periodo di trasferimento di competenze, è avvenuto il passaggio di consegne nella gestione del sistema informativo. Il contratto ha durata quinquennale, con termine stabilito per l'11 febbraio 2010; l'importo complessivo è previsto in 241.124.994 al netto dell'IVA[101].

Il sistema informativo è stato gestito fino al 12 febbraio 2005 dal RTI guidato dalla società IBM Italia S.p.A..

E' stato necessario, a causa del contenzioso che ha investito la procedura di gara, ricorrere al riconoscimento di debito per la remunerazione dei servizi resi.

L'Amministrazione dà atto che la procedura del trasferimento di competenze ed il passaggio di consegne si sono svolti nei tempi e modi previsti dall'accordo siglato con il RTI IBM, con completa soddisfazione da parte di tutti i soggetti coinvolti.

L'attività, nel corso del 2005, ha avuto ad oggetto, da un lato, la chiusura della procedura di riconoscimento di debito nei confronti del RTI IBM, e dall'altro, lo svolgimento delle operazioni di avviamento del contratto con il RTI EDS.

---

[101] Il decreto di approvazione del contratto è stato registrato dalla Corte dei conti il 26 luglio 2005. La spesa complessiva, comprensiva dell'IVA, da sostenere negli anni 2005-2010, è pari a 289.349.992,80, di cui 42.749.613,02 relativi al 2005.

Entrambi i soggetti non vincitori della procedura di gara (RTI IBM ed. EDA S.p.A.) hanno presentato ricorso avverso la definitiva aggiudicazione al RTI EDS. Il TAR Lazio si è espresso nel merito con le sentenze n. 5553 e 5554, depositate in data 8 luglio 2005. I ricorsi sono stati in parte respinti ed in parte dichiarati inammissibili. La società EDA ha presentato appello al Consiglio di Stato accompagnato da istanza cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza TAR n. 5553. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 749 del 14 febbraio 2006, ha respinto l'istanza. L'udienza per la trattazione del merito non risulta tuttora fissata.
Il RTI IBM ha presentato, in data 5 aprile 2004, anche un ricorso presso la Corte di Cassazione, che è stato respinto con sentenza n. 13032 del 4 maggio2006.

a.1) riconoscimento di debito

Per la gestione svolta dal 1° ottobre 2003 al 12 febbraio 2005 l'Amministrazione ha corrisposto nel 2005 al RTI IBM la somma complessiva di 50.166.352,81 (IVA inclusa)[102], così suddivisa:

1.	periodo 1° ottobre 2003 – 30 giugno 2004	27.372.244,73
2.	periodo 1° luglio 2004 – 30 ottobre 2004:	11.881.795,86
3.	periodo 1° novembre 2004 – 12 febbraio 2005:	10.337.512,22
4.	contratto per il trasferimento di competenze:	574.800,00 [103]

Gli importi indicati sono stati definiti anche in seguito ad un contraddittorio con il RTI IBM. Ciò ha comportato la preventiva accettazione dell'importo da parte dello stesso RTI e la conseguente rinuncia ad ogni azione legale.

L'importo totale, liquidato interamente con la dotazione di cassa del 2005, è stato imputato per 39.828.840,59 ai residui dell'esercizio 2004, e per 10.337.512,22 alla competenza dell'esercizio 2005.

Non considerando la spesa per il trasferimento delle competenze e tenendo conto che le prestazioni sono state eseguite in una situazione non definita, a causa del contenzioso ancora aperto, che ha comportato lo svolgimento delle sole attività di gestione del sistema informativo e non di quelle di sviluppo, come avrebbe previsto la compiuta attuazione del contratto, il periodo di circa 17 mesi, per i quali si è protratta la vicenda, ha determinato un costo mensile di circa 2,5 milioni al netto dell'IVA.

I provvedimenti di riconoscimento di debito, ai sensi di quanto disposto dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 23, comma 5, sono stati trasmessi, in data 30 dicembre 2005, alla Procura regionale del Lazio della Corte dei conti.

a.2) contratto con il RTI EDS.

Il contratto di gestione e sviluppo del sistema informativo ha avuto decorrenza dal 13 febbraio 2005. Da tale data, per quanto detto in precedenza, si è potuto operare in un contesto di stabilità contrattuale, avviando tutte quelle attività, a medio e lungo termine, che non era stato possibile iniziare nell'anno precedente.

Di concerto con il RTI EDS e con il RTI STS (soggetto incaricato del monitoraggio del contratto con il RTI EDS), si è dato corso, innanzitutto, alle attività proprie del "periodo di avviamento", previsto per la durata di 6 mesi, consistenti nella individuazione degli elementi base (documentazione, parametri, referenti) per la gestione ed il monitoraggio del contratto. Oltre allo svolgimento degli ordinari servizi di gestione e fornitura, consulenza, manutenzione e sviluppo *software*), la stabilità del contratto ha consentito l'avvio del completo rinnovo delle

[102] Al netto di IVA: 41.871.019,66.

[103] Il provvedimento relativo all'importo *sub* 1 è stato registrato dalla Corte dei conti il 14 marzo 2005, mentre gli altri sono stati registrati in data 16 luglio 2005.

componenti tecnologiche del sistema informativo, che si concreta nella sostituzione di tutte le postazioni di lavoro individuali del personale dell'Amministrazione centrale e periferica (circa 8.500 computer) e dei server[104].

a.2.1) progetto nuovo SIDI (Sistema Informativo dell'Istruzione) ed evoluzione dei servizi applicativi.

Gli interventi riguardanti i servizi applicativi hanno garantito la continuità e l'aggiornamento delle procedure per il corretto inizio e svolgimento dell'anno scolastico 2005-2006 ed, insieme, l'avvio della reingegnerizzazione del sistema informativo, che costituisce un obiettivo fondamentale per supportare i processi di riforma, consentendo di raggiungere progressivamente una più ampia platea di docenti, studenti e famiglie. Il processo di reingegnerizzazione dovrebbe far acquisire alcuni vantaggi concreti, costituiti oltre che dalla disponibilità di nuovi sistemi *hardware* e *software*, linguaggi di programmazione, reti di comunicazioni, ecc., da importanti ricadute nell'organizzazione del lavoro degli uffici, raggiungendo più adeguati livelli di efficienza ed efficacia delle attività dell'Amministrazione e delle istituzioni scolastiche. L'introduzione dello strumento del portale dà, infatti, la possibilità all' utente di definire un ambiente di lavoro in cui trova già configurate e disponibili tutte le funzionalità di cui necessita, sulla base dei propri profili di autorizzazione. L'opportunità di svolgere operazioni via internet, sottoscrivendole con la firma digitale, le semplifica e velocizza. Per il complesso delle procedure che coinvolgono la vastissima platea dei docenti (mobilità, graduatorie permanenti e di istituto, concorsi), diviene, quindi, concreta la possibilità di inserire le proprie domande via internet, firmandole digitalmente, evitando quindi di ricorrere alla raccomandata con ricevuta di ritorno. L'utente si inserisce in una logica di *workflow,* che consente di seguire la propria pratica, verificandone lo stato, fino al buon esito dell'operazione, grazie a funzioni *self service.* L'Amministrazione, viceversa, viene alleggerita di un pesante lavoro di immissione dati, potendosi concentrare sulla valutazione e correttezza di quanto già inserito a sistema direttamente dagli utenti.

Ancora più importanti sono le ricadute sul fronte della scuola. Buona parte dei dati del sistema provengono dalle istituzioni scolastiche, ma transitano con difficoltà all'interno del SIDI in quanto le basi di dati delle scuole non sono ancora con esso integrate. Il nuovo SIDI prevede l'accentramento degli archivi delle istituzioni scolastiche all'interno di una base dati generale, mediante l'utilizzo di funzionalità non più installate localmente, ma accessibili via rete. Il tempo di migrazione per far transitare le scuole verso la nuova architettura è stimato in almeno un anno ed il suo completamento consentirà di colloquiare con l'Amministrazione, che, a quel punto, avrà contezza di tutta una serie di informazioni che oggi reperisce con difficoltà (flussi di bilancio delle scuole, consistenza e caratterizzazione degli alunni, spesa per i libri di testo, etc.).

a.2.2) alcuni progetti in corso di realizzazione.

1. Anagrafe degli alunni.

Fra le iniziative del 2005, una posizione di rilievo occupa la realizzazione di un prototipo di anagrafe degli alunni delle scuole, che si affianca a quella degli studenti universitari, già avviata da tempo.

Ad oggi, la raccolta dei dati si attesta sul 98 per cento circa degli istituti e, pur rimanendo diversi nodi da sciogliere sulla manutenzione della stessa nel tempo e sulle modalità di utilizzo, rappresenta un patrimonio importante non solo per la guida del sistema scolastico e per il

[104] Servizi di gestione: CED; *server* applicativi; ambiente distribuito; manutenzione *software* applicativo; *service desk;* trattamento dati. Servizi di fornitura: consulenza; sviluppo *software* applicativo; formazione ed addestramento; reingegnerizzazione del SIDI; acquisizione di beni e servizi; collaudo.

corretto esercizio del diritto e l'assolvimento del dovere all'istruzione e alla formazione professionale.

La raccolta dei dati provenienti dalle scuole statali, effettuata nell'arco temporale che va da ottobre 2005 ai primi di febbraio 2006, ha riguardato gli alunni frequentanti per l'anno scolastico 2005/2006 e le nuove iscrizioni per l'anno scolastico 2006/2007.

Le informazioni raccolte, come si evince dal tracciato *record*, sono, al momento, di carattere essenzialmente anagrafico e, nella fase sperimentale dell'iniziativa, sono utilizzate per la verifica dei numeri dell'anagrafe, posti a confronto con quelli degli alunni per classe di corso, inseriti dalle scuole nel sistema informativo durante la fase di definizione dell'organico di diritto.

La procedura consente di rilevare le doppie iscrizioni, segnalando, mediante il codice fiscale, posizioni anagrafiche presenti contemporaneamente in più istituzioni scolastiche.

Questa verifica, deterrente sulla formazione degli organici, è soltanto uno dei prodotti che l'anagrafe può offrire. Già numerose Regioni e Comuni chiedono di disporre dei dati raccolti, in modo da poter avviare iniziative di controllo della dispersione scolastica.

Le iniziative più avanzate prevedono il colloquio diretto con le anagrafi comunali.

Le potenzialità dell'anagrafe degli alunni saranno espresse, al più alto livello, nel perseguimento delle finalità del decreto legislativo n. 76 del 15 aprile 2005, ove esse si integrino con le esigenze degli enti locali, ampliando il *set* di informazioni attualmente raccolto.

Allo stesso modo sarà necessaria un'analisi delle informazioni già in possesso delle Regioni per creare un sistema complessivo che eviti ridondanze ed incongruenze.

Questo lavoro di analisi è estremamente complesso a causa dei molti attori coinvolti, mentre sotto il profilo tecnico esistono già tutti gli strumenti per poter procedere ad una rapida implementazione.

Ma, innanzitutto, va condotta una sollecita riflessione sulle modalità di manutenzione ed aggiornamento dell'anagrafe, attività che si presenta senz'altro non banale.

Tracciato record dell'anagrafe

Dato	Formato	Lunghezza	Descrizione	Campo Obbligatorio	Istruzioni per la compilazione
Codice scuola	Alfanumerico	10	Codice meccanografico scuola	Sì	Codice meccanografico delle scuole (riportato sui Bollettini Ufficiali delle scuole). Nel caso di Istituto Comprensivo, nel campo deve essere riportato il codice meccanografico della scuola secondaria di I grado, primaria o dell'infanzia frequentata dall'alunno o a cui l'alunno è iscritto.
Classe	Alfanumerico	Max 6	Codice identificativo classe	Sì	Il codice deve consentire l'identificazione completa della classe. Il campo è costituito dall'anno di corso e sezione. Anche per i licei classici il campo anno di corso deve assumere i valori I, II, III, IV e V e non IV ginnasio, V ginnasio, I, II, III liceo.
Codice fiscale	Alfanumerico	16	Codice fiscale alunno	Si	
Cognome	Alfanumerico	Max 30	Cognome alunno	Sì	
Nome	Alfanumerico	Max 30	Nome alunno	Sì	
Sesso	Alfanumerico	1	Sesso alunno	Sì	M/F
Codice del comune di nascita	Alfanumerico	Max 4	Codice comune di nascita dell'alunno	No	Codice utilizzato dal Ministero delle Finanze. Il campo è obbligatorio in alternativa al codice dello stato straniero di nascita. Attenzione: nel sito www.agenziaentrate.it è disponibile l'elenco dei codici catastali relativi ai comuni.
Data di nascita	Data gg/mm/aaaa	10	Data di nascita dell'alunno	Sì	
Codice Stato straniero di nascita	Alfanumerico	Max 4	Codice Stato straniero di nascita dell'alunno	No	Codice dello Stato straniero utilizzato dall'ISTAT. Il campo è obbligatorio in alternativa al codice del comune di nascita. Attenzione: nel sito www.istruzione.it è disponibile l'elenco dei codici catastali relativi ai comuni.
Codice comune di residenza	Alfanumerico	Max 4	Codice comune di residenza dell'alunno	No	Codice utilizzato dal Ministero delle Finanze. Attenzione: nel sito www.agenziaentrate.it è disponibile l'elenco dei codici catastali relativi ai comuni.
Provincia residenza	Alfabetico	2	Sigla provincia di residenza dell'alunno	No	
Indirizzo di residenza	Alfanumerico	Max 50	Indirizzo dell'alunno	No	
CAP	Numerico	5	CAP residenza dell'alunno	No	
Frequentante/Iscritto/Da cancellare	Alfanumerico	1	F, I, C	Sì	Indica se l'alunno è tra i frequentanti o tra gli iscritti o se è da cancellare

Per l'anagrafe degli alunni, che assumerà una consistenza economica di rilievo solo se il progetto sarà progressivamente implementato, non sono stati sostenuti costi nel 2004, mentre, nel 2005, la realizzazione del relativo *software* ha comportato un costo pari a circa 155 mila euro.

2. Edilizia scolastica.

La rilevazione concernente l'anagrafe dell'edilizia scolastica[105], da realizzare in collaborazione con le amministrazioni regionali per accertarne la consistenza, la situazione e la funzionalità, è proseguita, nel corso del 2005, senza significativi risultati, anche a causa delle difficoltà insorte in sede di coordinamento, che hanno condotto a prevedere che la conclusione del progetto non possa avvenire, disponendo di una base di dati finalmente aggiornata, prima della fine dell' anno 2006. Le attività censuarie sono state supportate da iniziative di formazione, anche in modalità *e-learning,* per consolidare le competenze del personale chiamato ad effettuare la rilevazione sul territorio.

L'obiettivo A.1,7 della direttiva generale 2005 prevedeva l'ultimazione dell'anagrafe entro la fine dello stesso anno. La situazione di stallo in cui si è venuta a trovare la sua realizzazione si ricava anche dai dati gestionali del capitolo 1478, sul quale sono iscritte le relative risorse 151 mila residui degli anni precedenti sono mantenuti nella stessa configurazione a conclusione della gestione 2005. Le previsioni iniziali di competenza di 103 mila euro si sono elevate ad 895 mila come previsioni definitive, a carico delle quali sono stati effettuati pagamenti per 149 mila (16 per cento), mentre 249 mila hanno costituito residui. I residui totali sono così stati 400 mila e le economie 497 mila (55 per cento).

3. SIstema DEcisonale di BIlancio (SIDEBI).

Sono stati definiti i requisiti per la implementazione di un apposito "strumento" dedicato a supportare le decisioni di bilancio. L'Amministrazione ritiene che il SIstema DEcisonale di BIlancio (SIDEBI) potrà diventare pienamente operativo nel corso del 2006, consentendo un puntuale monitoraggio della spesa.

In rapporto a questa iniziativa è necessario che l'Amministrazione esponga le funzionalità differenziali ed aggiuntive, di cui lo strumento consentirà di disporre, rispetto a quelle che sarebbero acquisibili mediante collegamenti con i sistemi di contabilità pubblica gestiti dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla Banca d'Italia, in relazione a tutte le aree funzionali (istruzione, università, ricerca), di cui il Ministero porta la responsabilità. Inoltre, se ne dovranno indicare i costi di realizzazione.

4. Integrazione sistema informatico istruzione-università.

L'integrazione, dal punto di vista informatico, degli apparati amministrativi centrali preposti alle aree dell'istruzione ed università, a seguito della riunificazione dei precedenti ministeri, è ancora lontana. Il processo, che deve tuttora trovare la giusta velocità e dimensione, ha segnato alcuni primi risultati. È in via di adozione un'unica procedura per la gestione della contabilità ministeriale (bilancio previsionale e gestionale). Nel corso del 2006, nell'ambito del nuovo SIDI, è previsto il rilascio di un nuovo sistema che consentirà la gestione in comune del personale amministrativo. Circostanza che dovrebbe verificarsi anche per il protocollo informatico, senza peraltro riuscire ancora ad evitare il ricorso a fornitori diversi e a diverse modalità di attivazione dei contratti.

b) contratto di monitoraggio ai sensi dell'art. 13 d.lgs. n. 39/1993.

Il monitoraggio del contratto di gestione e sviluppo del sistema informativo viene esercitato da un raggruppamento di imprese con mandataria la società STS s.r.l. (RTI STS – soggetto monitore), con il quale è stato stipulato il 31 luglio 2003 un contratto quinquennale (rep. 1982) con decorrenza 1° ottobre 2003 e termine il 30 settembre 2008. L'importo complessivo, originariamente previsto, è di 8.979.134, al netto dell'IVA. Esso potrà variare per effetto del mancato utilizzo del massimale relativo ai servizi di consulenza e/o progetti speciali.

[105] Legge 11 gennaio 1996, n. 23 art. 7.

Il rapporto, prodotto dal Monitore, sull'andamento dell'esecuzione del contratto riguardante il periodo 13 febbraio 2005 – 31 agosto 2005, evidenzia alcune principali notazioni.

L'avviamento si è concluso nei tempi previsti con la segnalazione di alcune criticità, in corso di definizione, che non hanno pregiudicato i livelli di servizio a regime. Altrettanto è avvenuto per l'impostazione del piano dei processi amministrativi e dei correlati servizi. Le prestazioni fornite per il servizio di consulenza, pur in linea con gli obiettivi, hanno fatto emergere chiaramente che il dimensionamento e la strutturazione del servizio, definiti dal capitolato tecnico, non risultano adeguati alle reali esigenze dell'utenza del sistema informativo. Ciò ha imposto l'aggiornamento della strutturazione del servizio in termini di volumi e di *budget*. L'evoluzione della fornitura di questo servizio va tenuta sotto costante osservazione, considerato che esso, incidendo per oltre il 10 per cento dell'importo contrattuale, viene fornito, su richiesta, a contatto diretto con l'utenza interna e si concreta:

- nel supporto nell'uso dei dati del sistema informativo per attività programmatoria e decisionale;
- nel supporto, anche agli uffici territoriali, su problematiche derivanti dall'uso dei procedimenti amministrativi informatizzati;
- nella valutazione di impatto sul sistema informativo delle nuove norme;
- nell'analisi dei requisiti dell'utente, propedeutici alla realizzazione di interventi di sviluppo del software;
- nel supporto nello scambio e nella fruizione di dati con altre amministrazioni o organismi;
- nella gestione redazionale e tecnica dei siti internet/intranet.

La sostituzione e l'aggiornamento dell'*hardware* e degli apparati di rete e dei relativi *software* (*c.d. roll-out*) hanno evidenziato una sovrapposizione delle responsabilità tra RTI EDS e GARR. Ancora una volta si è constatato che la stabilità degli assetti organizzativi dell'Amministrazione costituisce una imprescindibile condizione pregiudiziale per la configurazione architetturale, tecnologica e funzionale del sistema informativo. Diversamente, quest'ultima non può conformarsi alla distribuzione delle competenze definita dalle riforme intervenute negli ultimi anni, in particolare, in relazione alle esigenze espresse dalle scuole e dalle autonomie territoriali. Risulta evidente il condizionamento che ne deriva per la reingegnerizzazione del sistema e l'esposizione al rischio di impiego improduttivo delle relative risorse: circa il 6 per cento dell'importo contrattuale. La formazione, ivi compresa quella specialistica, e l'addestramento del personale costituiscono l'obiettivo contrattuale che, in termini percentuali, assorbe il maggior volume di mezzi finanziari, oltre il 17 per cento. L'entità dell'investimento si giustifica con la necessità di accompagnare il progetto di reingegnerizzazione del sistema informativo con una adeguata campagna formativa che coinvolge tutti gli utenti del sistema, sia quelli degli uffici dell'Amministrazione centrale e territoriale, sia il personale delle segreterie di tutte le istituzioni scolastiche. Ciò richiede che l'Amministrazione effettui una specifica verifica che dia conto di quali siano gli esiti di un così consistente intervento.

Il servizio di sviluppo del *software* è stato quello che, nel periodo considerato, ha presentato più evidenti problemi, espressi da uno scostamento del 38 per cento rispetto alle piano operativo. La situazione di obsolescenza che caratterizza le infrastrutture, in via di aggiornamento, ha determinato notevoli disfunzioni. Questo appare un aspetto, cui non sembra sia stata dedicata adeguata attenzione nella fase progettuale. Secondo l'Amministrazione la ragione dello scostamento, rispetto a quanto originariamente previsto, per il volume complessivo del software sviluppato e dei problemi verificatisi sull'infrastruttura tecnologica va principalmente individuata nel ritardo di circa due anni indotto sul progetto di reingegnerizzazione del SIDI dalla vicenda legata all'affidamento della gara d'appalto. Tale

ritardo ha infatti, da un lato, determinato l'obsolescenza delle infrastrutture tecnologiche e, dall'altro, la necessità di sviluppare almeno il software strettamente necessario a garantire il corretto andamento delle procedure amministrative legate all'avvio dell'anno scolastico (che altrimenti sarebbero state assorbite all'interno del nuovo SIDI).

L'importo totale impegnato nel 2005 per il contratto di monitoraggio è stato di 2.154.992,16 (IVA inclusa)[106].

Tra le attività straordinarie richieste nel 2005 al RTI STS si segnala uno studio di fattibilità per la realizzazione di un progetto di controllo di gestione da utilizzare per le esigenze dell'Amministrazione. Per lo studio, che non è stato ancora completato, è stato stimato un costo di 100 mila euro.

Quanto finora esposto induce a chiedere che l'Amministrazione, alla luce dell'esperienza che va maturando nell'esecuzione del contratto di *outsourcing*, faccia conoscere la propria valutazione circa la rispondenza del capitolato tecnico alle necessità di servizio cui il sistema informativo è quotidianamente chiamato a rispondere. Ciò al fine di verificare la validità della scelta operata per la struttura del capitolato, che, come posto in evidenza dall'Amministrazione, ha permesso di *tagliare* i servizi sulle reali esigenze e ha condotto alla stipula di un contratto con prestazioni remunerate a consumo in luogo di compensi forfetari, circostanza che ha fatto ottenere una significativa riduzione dei costi (dal 1997 al 2001 i costi del precedente contratto erano stati di circa 157 miliardi di lire annue, corrispondenti a circa 81,1 milioni di euro).

c) contratti di rete.

Nel corso del 2005, è stata avviata, informandone il CNIPA, la riorganizzazione dei collegamenti tra le sedi MIUR, centrali e periferiche, passando dal fornitore Pathnet, concessionario dei collegamenti per la P.A. denominati RUPA, al GARR[107], consorzio costituito dall'associazione di CRUI, CNR, ENEA e INFN allo scopo di gestire ed implementare la rete di comunicazioni a larga banda per assicurare la connettività nazionale ed internazionale alla comunità scientifica ed accademica.

La scelta è stata adottata a seguito di analisi che hanno riguardato sia l'aspetto tecnico sia quello economico, tenendo presente non solo il contesto europeo, ma anche l'evoluzione programmata per il sistema informativo MIUR. Sono stati considerati i seguenti aspetti.

- Gli obiettivi, assegnati al contratto di *outsourcing*, di rinnovo delle componenti infrastrutturali e applicative del sistema informativo, delle cui finalità si è già detto, non sarebbero raggiungibili per l'insufficienza dei pre-esistenti collegamenti RUPA. Il MIUR è parte attiva del GARR, in quanto eroga ad esso un contributo annuale ed è presente nel consiglio di amministrazione. Il rapporto diretto tra Ministero e GARR costituisce un'opportunità per una gestione e per uno sviluppo della rete adeguati, sotto il profilo sia tecnico che economico. In tale contesto, è stata stipulata, per la durata di un triennio, la convenzione quadro 18 novembre 2004, che prevede la definizione di progetti di innovazione informatica e telematica a supporto delle scuole e dell'amministrazione scolastica, la cui esecuzione è demandata ad appositi atti contrattuali.
- Nell'ambito della proposta tecnica di ampliamento delle connessioni avanzata dal GARR sono stati valutati e messi a confronto i costi Pathnet e GARR per la realizzazione delle connessioni necessarie, ed è risultato che la proposta GARR, dal punto di vista economico-tecnico, è più vantaggiosa, concretando, in definitiva, il dimezzamento dei costi, Mbps di BGA[108], IVA inclusa : GARR 7.669,6; Pathnet 14.723.

---

[106] Al netto di IVA: 1.723.993,60.

[107] Gestione Ampliamento Rete Ricerca: l' Associazione denominata *Consortium GARR* è stata costituita il 13 novembre 2002 con il compito di gestire ed implementare la rete GARR.

[108] Unità di misura delle connessioni di rete costituita da Banda Garantita all'Accesso – BGA.

- La soluzione risulta in linea con le indicazioni dell'Unione Europea in favore dell'utilizzo delle connessioni fornite dalle NREN (organizzazioni non a fine di lucro per la gestione di reti per la ricerca e l'educazione, presso le quali il GARR è rappresentante italiano).
- E', comunque, intenzione della Amministrazione aderire al progetto SPC (Sistema Pubblico di Connettività, seguito dal CNIPA per conto di tutte le Pubbliche Amministrazioni) non appena esso verrà realizzato ed ufficializzato, qualificando al tempo stesso il GARR quale operatore SPC: a tale scopo si è richiesto al CNIPA di fornire i requisiti che lo stesso deve rispettare per la qualificazione.

Attualmente la migrazione alle connessioni fornite dal GARR è già avviata ed implementata in diverse regioni italiane e quasi ultimata.

Sulla base della clausola di "non esclusiva" di cui all'art. 4 dell'atto aggiuntivo n°3 del contratto quadro RUPA, siglato nel dicembre 2004, - previsione della possibilità di avvalersi di un altro fornitore che presenti migliori condizioni tecnico-economiche -, l'Amministrazione ha quindi deciso, considerati anche i possibili futuri sviluppi SPC, di aderire alla proposta del Consortium GARR per l'interconnessione delle proprie strutture sul territorio nazionale. I conseguenti adempimenti amministrativi hanno dato luogo in data 23 giugno 2005 ad un accordo quadro, sulla cui base è in via di perfezionamento una convenzione, che, per la durata di un triennio, prevede la realizzazione e la gestione di una infrastruttura di rete per il collegamento dei 105 centri servizi amministrativi e dei 18 Uffici scolastici regionali, costituenti l'articolazione territoriale dell'amministrazione scolastica. Il corrispettivo è stabilito in 6,5 milioni, IVA esclusa[109].

Nel contempo, il CNIPA si è dichiarato disponibile a fornire la propria collaborazione e disponibilità ad avviare nel breve termine una indagine per collegare i 42.000 plessi scolastici presenti in Italia al SPC, razionalizzando le risorse di rete ed eliminando le attuali duplicazioni dei collegamenti di competenza della pubblica amministrazione centrale e locale. La realizzazione di questo progetto potrà diminuire i costi complessivi attualmente sostenuti dalla Pubblica Amministrazione nel suo complesso e potrà delineare una strategia unitaria e omogenea per l'inserimento delle tecnologie ICT nelle strutture scolastiche nazionali.

Da quanto finora esposto si ricava il progressivo convergere, per i servizi di connettività, di tutti i rami dell'Amministrazione verso la piena utilizzazione dell'infrastruttura costituita dalla rete GARR. Tenuto conto delle risorse a ciò destinate, di cui si è detto in precedenza, e della quota di 12 milioni, posta a carico del FFO delle università per l'anno 2005[110], il seguente prospetto ricostruisce la spesa complessiva che il MIUR ha sostenuta per la rete GARR nel triennio 2003-2005.

[109] Nell'anno precedente tra MIUR e GARR era stata stipulata la convenzione 24 dicembre 2004 per la realizzazione e gestione di una infrastruttura di rete su tecnologia IP da utilizzare per il collegamento delle sedi scolastiche: spesa 3.170.303,36, comprensiva di IVA, capitolo 7335 esercizio finanziario 2004.

[110] Decreto n. 139 del 24 maggio 2005 concernente la definizione dei criteri da applicare nell'anno 2005 per le assegnazioni agli atenei del FFO.

Convenzioni MIUR/Consortium GARR per la realizzazione e gestione del progetto rete GARR

	Data della stipula	Capitolo	Importo assegnato	Importo erogato	Importo da erogare
Convenzione MIUR-GARR per Anno 2003	06/11/2003	5645 - Es. fin. 2003	4.900.000	318.000 3.887.000	695.000
Convenzione MIUR-GARR per Anno 2004	24/11/2004	5645 - Es. fin. 2004	5.000.000	-	5.000.000
Convenzione MIUR-GARR per Anno 2006	01/12/2005	1634 - Es. fin. 2005	2.700.000	-	2.700.000
		Totale	**12.600.000**	**4.205.000**	**8.395.000**

Contributi FFO assegnati ed erogati al GARR per il sostegno alla gestione e al potenziamento della rete a banda larga a favore delle università e degli enti di ricerca (capitoli 5507/2003-2004 e 1694/2005)

	Importo assegnato ed erogato
Contributo FFO per Anno 2003	6.000.000
Contributo FFO per Anno 2004	12.000.000
Contributo FFO per Anno 2005	12.000.000
Totale	**30.000.000**

Nel corso del 2005 i contratti e i relativi costi per i servizi di connettività relativi all'area istruzione sono stati i seguenti:

Contratto	Rep.	Fornitore	Oggetto	Impegni CP	Pagamenti da effettuare nel corso del 2006 (IVA compresa)
RUPA scuole	1990	PAthNet	Canone linee ADSL e canone di servizio ISDN per le scuole	2.974.381,86 *(1)*	8.931.400,02
RUPA Uffici Centrali e Periferici	1957	PAthNet	Canoni linee frame/relay per UUCC, CSA e USR	2.654.009,00	2.569.397,28
RUPA Interoperabilità	1956	EDS PA	Servizi minimi di interoperabilità su RUPA	53.000,00	52.951,20
CONSIP	798	Telecom	-Linee ISDN (canone linea+traffico) per le scuole -Accessi ISDN di MPC per il servizio RAS (canone + traffico)	1.258.130,56	1.200.000,00 *(2)*
TOTALE				**6.939.521,42**	

(1) L'indisponibilità dei fondi per coprire le necessità dell'intero anno ha determinato l'importo dell' impegno.
(2) Stima, in quanto per il 2005 non è pervenuta alcuna fattura da Telecom.

Di conseguenza, sarà necessario ricorrere alla procedura di riconoscimento di debito sul contratto rep. 1990 "RUPA scuole" per un importo pari a 5.957.018,16 euro[111], che graverà sull'esercizio finanziario 2006.

Come può ben vedersi, si è in presenza di servizi non comprimibili e ciò determina il fenomeno del recupero, a carico dell'esercizio successivo, dei livelli di spesa, cui, a causa dell'insufficienza dei fondi, non si è potuto far fronte nel 2005. Situazioni di tal genere debbono essere evitate onde non esporre l'Amministrazione alla condizione di incorrere in situazioni di

[111] L'importo è costituito dalla differenza tra l'impegno di 2.974.381,86 e l'effettiva entità della spesa da sostenere, cui l'Amministrazione è contrattualmente tenuta: 8.931.400,02.

patologia gestionale, quale è l'acquisizione di beni e servizi in mancanza dell'assunzione dei relativi impegni.

d) servizi informativi dell'Università AFAM Ricerca.

Nell'esercizio finanziario 2005, è stata sostenuta, a carico dei capitoli 1634 e 7310, una spesa di circa 3,47 milioni riguardante i servizi informativi per il Dipartimento università, AFAM e Ricerca ed il contributo destinato al funzionamento della associazione GARR. Non avendo negli anni questo Dipartimento ritenuto di attivare un unico contratto di gestione del sistema informativo, la gestione corrente comporta la differenziazione dei fornitori ed una articolazione della spesa più ampia.

La D.G. sistemi informativi non è in grado di quantificare con esattezza le spese per l'evoluzione e la gestione del patrimonio applicativo, che vengono fatte gravare sul capitolo 1694 relativo al fondo per il funzionamento delle università e dei consorzi, gestito dal Dipartimento indicato. Per i servizi in questione, affidati a consorzi interuniversitari, viene stimato un onere annuo di circa 35 milioni. Le risorse, pur corrisposte in riferimento a servizi svolti nell'interesse dell'Amministrazione, formalmente vengono considerate quali contributi a favore delle attività dei consorzi. L'importo indicato corrisponde alla quota (70 per cento) del finanziamento, pari a 55 milioni, assegnato ai consorzi interuniversitari dal d.m. 24 giugno 2005. La suddetta quota, infatti, è destinata ai consorzi che operano nel campo del calcolo avanzato ad alte prestazioni: CINECA, CILEA, CASPUR. Il Dipartimento dell'università e della ricerca ha integrato le precedenti informazioni facendo conoscere che per l'anno 2005 sono stati in effetti erogati ai tre Consorzi circa 36,9 milioni, pari al 67,1 per cento del finanziamento complessivo. Il 70,4 per cento di questa somma – 26 milioni circa – è attribuito al CINECA[112]. I suddetti Consorzi sono destinatari di risorse finanziarie aggiuntive, che hanno consentito all'Amministrazione di acquisire ulteriori specifici servizi. Il CILEA ha ottenuto 750 mila per i servizi forniti per la gestione ministeriale del FAR (decreto del Capo Dipartimento università ricerca del 24 maggio 2005). Al CINECA per la realizzazione del progetto biennale "Scuola *on line* e portale dell'offerta formativa" viene corrisposta la somma di 1.975.065,96, comprensiva di IVA (decreto del Direttore generale per i sistemi informativi del 26 settembre 2005). Nella stessa tipologia di finanziamenti rientra anche l'importo di 2,7 milioni erogato a favore del GARR, che varia di anno in anno in funzione delle disponibilità e delle attività effettivamente svolte, compreso nella spesa di 3,47 milioni, di cui si è già detto.

e) riepilogo della spesa complessiva per l'anno 2005.

MIUR - Spese per i servizi informatici anni 2005 - 2006

(in migliaia di euro)

Capitoli	Previsioni iniziali di competenza	Variazioni	Previsioni definitive di competenza	% *(prev.def /iniz.)*	Impegni di competenza	Pagamenti totali	Residui totali	Previsioni iniziali di competenza 2006	% *(prev.iniz.2006 /prev niz.2005)*
1032	97	-31	66	*-32*	63	59	4	55	*-43,3*
1202	30.633	-1.134	29.499	*-3,7*	29.499	54.022	21.621	18.237	*-40,5*
1390	33.125	-1.408	31.717	*-4,2*	31.717	28.398	17.832	19.721	*-40,4*
1634	4.638	-1.449	3.189	*-31,2*	3.189	4.323	7.866	2.679	*-42,2*
7310	628	-	628	-	628	235	650	650	-
TOTALE	69.121	4.022	65.099	*-5,8*	65.096	87.037	47.973	41.342	*-40.2*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto MIUR 2005 e del bilancio di previsione 2006.

[112] Nel 2004 la dotazione complessiva per i consorzi interuniversitari era stata di 50 milioni; la quota attribuita ai tre Consorzi di supercalcolo aveva raggiunto il 69,8 per cento, pari a 34,9 milioni, dei quali il CINECA aveva ottenuto il 68,2 per cento, 23,8 milioni.

Il precedente prospetto indica le risorse che, sulla competenza 2005, il Ministero ha avuto espressamente a disposizione ed utilizzato per i servizi informativi e la rete informatica della ricerca (GARR). Esse hanno di poco superato i 65 milioni, volume che le previsioni iniziali 2006 vedono ridotto di oltre il 40 per cento: 41.342 milioni. La disponibilità di competenza 2005, unitamente a quelle rinvenienti dai residui 2004, hanno consentito pagamenti totali per circa 87 milioni. Se ai suddetti importi si aggiunge la stima della spesa sostenuta dal Dipartimento università, AFAM, ricerca – 35 milioni – si ottiene l'onere complessivo annuo a carico del MIUR, rispettivamente, 100 milioni come impegni di competenza e 122 milioni come pagamenti totali. Per una più approfondita puntualizzazione si rinvia alle informazioni esposte *sub d).*

Il 2005 è stato caratterizzato dall'incidenza, in termini sia di competenza (19 per cento) che di cassa (64 per cento), del riconoscimento di debito maturato anche negli anni precedenti nei confronti del RTI IBM[113]. Tale circostanza ha fortemente ridotto le disponibilità per lo sviluppo del sistema informativo. La Direzione generale sistemi informativi ha, infatti, così ricostruito la gestione 2005.

I costi del sistema informativo dell'istruzione, di competenza e di cassa, suddivisi per aggregati e relativi agli ultimi due esercizi, sono rappresentati nella seguente tabella (valori IVA compresa).

La ricostruzione operata consente di pervenire alla sintesi della spesa - annuale e media mensile - per aggregati ed a rilevarne la rispettiva incidenza.

			Outsourcing + Monitoraggio	**Rete**	***TOTALI***
2005	IMPEGNI	Valore annuale	54.267.304,38	6.939.521,42	61.206.825,80
		Media mensile	4.522.275,37	578.293,45	5.100.568,82
		%	89%	11%	100%
	PAGAMENTI	*Valore annuale*	*78.161.966,57*	*0,00*	*78.161.966,57*
		Media mensile	*6.513.497,21*	*0,00*	*6.513.497,21*
		%	*100%*	*0%*	*100%*
2004	IMPEGNI	Valore annuale	41.983.832,75	14.206.846,00	56.190.678,75
		Media mensile	3.498.652,73	1.183.903,83	4.682.556,56
		%	75%	25%	100%
	PAGAMENTI	*Valore annuale*	*16.716.040,29*	*11.538.095,75*	*28.254.136,04*
		Media mensile	*1.393.003,36*	*961.507,98*	*2.354.511,34*
		%	*59%*	*41%*	*100%*

La situazione del 2004 non si presta ad essere utilizzata come base comparativa, in quanto si sviluppa in un contesto caratterizzato da eventi straordinari.

Nel settore dell'*outsourcing,* a causa del contenzioso relativo alla procedura di gara, l'attività svolta è stata remunerata tramite la procedura di riconoscimento di debito che non ha seguito rigorosamente il principio della competenza. Questo, unito ad un necessario differimento delle iniziative di sviluppo del sistema, ha causato uno slittamento, sia degli impegni che dei pagamenti, dall'esercizio 2004 all'esercizio 2005.

Nel settore della rete, nel 2005 non si sono registrati pagamenti perché, anche a causa di una riorganizzazione dei collegamenti tra le sedi MIUR, centrali e periferiche, i relativi contratti, al 31 dicembre 2005, non avevano ancora concluso il loro iter di approvazione. I corrispettivi verranno quindi pagati in conto residui nell'esercizio finanziario 2006.

I costi del contratto di *outsourcing* relativi al 2005 risultano distinti in spese di "sviluppo" e "gestione", in base alla classificazione operata dal CNIPA per la redazione del piano triennale secondo le percentuali, rispettivamente, del 27,25 e del 72,75. Nell'area sviluppo le incidenze di

[113] Il calcolo dell'incidenza è riferito alla spesa sostenuta per il solo sistema informativo.

maggior rilievo sono espresse dalla produzione del *software* 8,9 per cento; dalla formazione 7,1 per cento; dalla reingegnerizzazione 6,6 per cento; nell'area gestione, dalla consulenza 16,3 per cento; dall'ambiente distribuito 15,1 per cento; dal *service desk* 9,9 per cento.

Gli importi indicati nel prospetto sono comprensivi dell'IVA; i costi mensili che se ne ricavano sono: per il sistema informativo, incluso l'onere per il monitoraggio, 4.522.275, aggiungendo la spesa per la rete si ottiene un costo mensile di 5.100.569. Scorporando l'IVA (20 per cento) dal costo riguardante il sistema informativo, nel 2005 il MIUR ha sostenuto ogni mese una spesa di 3.617.820, nettamente inferiore a quella degli anni precedenti: 5.863.660[114].

La situazione rappresentata non considera le risorse, di minore entità, iscritte sugli altri tre capitoli, pertinenti al Gabinetto – 1032 – ed al Dipartimento università AFAM ricerca – 1634 e 7310. I dati della gestione 2005 relativi ai cinque capitoli che, nel bilancio del Ministero, riguardano i servizi informatici sono stati esposti nel prospetto, che riassume i dati del rendiconto. Non è dato comprendere le ragioni che inducono ad assegnare la gestione di fondi di così ridotta entità a due altri centri di responsabilità, creando artificiosi ostacoli amministrativi per la gestione unitaria, comunque affidata alla Direzione generale per i sistemi informativi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997. Come pure le dotazioni dei capitoli 1202 e 1390, recanti la medesima denominazione, ma pertinenti, rispettivamente, ai Centri di Responsabilità-Dipartimenti della programmazione e dell'istruzione, debbono essere iscritte, secondo una corretta interpretazione del regolamento di organizzazione del Ministero, in unico capitolo presso il primo dei suddetti dipartimenti, nel cui ambito opera la Direzione generale da ultimo menzionata.

f) situazione finanziaria 2006.

Per l'esercizio finanziario 2006, per i contratti di *outsourcing* (rep. 1996) e di monitoraggio (rep. 1982), l'Amministrazione ha richiesto ed ottenuto la prevista autorizzazione del MEF all'impegno della spesa pluriennale (nota MEF prot. 58928 del 13 maggio 2005 e prot. 9846 del 2 febbraio 2004). Tale impegno, regolarmente registrato dall'Ufficio Centrale di Bilancio, prevede per il 2006 un importo complessivo di euro 61.000.000,00=, così suddiviso:

- contratto rep. 1996: euro 58.845.007,84
- contratto rep. 1982: euro 2.154.992,16

A tale importo si deve aggiungere la spesa prevista, per il 2006, per assicurare i servizi di rete necessari al funzionamento del sistema informativo, pari a circa euro 19.830.018, come indicato nel seguente prospetto.

Contratti Rete - Fabbisogno 2006

Contratto	Rep.	Fornitore	Importo in euro (IVA inclusa)
RUPA scuole	1990	PAthNet	9.200.000
	riconosc. debito mag-dic 2005		5.957.018
RUPA Interoperabilità	1956	EDS PA	53.000
RUPA Uffici Periferici	1957	PAthNet	520.000
CONSIP	798	Telecom	1.500.000
GARR Uffici Periferici		GARR	2.600.000
Totale			19.830.018

Il fabbisogno complessivo previsto per il corrente anno è quindi pari ad un importo di circa euro 80.830.018.

In sede di previsione di bilancio 2006, negli atti ufficiali (Disegno di legge di bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 – Atto Senato n. 3614) era previsto uno stanziamento di

[114] Per la ricostruzione di questo dato si rinvia alla relazione della Corte relativa al rendiconto MIUR 2004.

competenza di euro 63.757.617, pari a quello del 2005, comunque non sufficiente alla copertura delle esigenze complessive (contratti di gestione e sviluppo e contratti di rete).

La legge di bilancio 2006 ha previsto i seguenti importi:

Capitolo	Competenza	Cassa
1202	18.237.389	37.604.876
1390	19.721.386	26.596.282
TOTALE	37.958.775	64.201.158

La pesante riduzione subita dagli stanziamenti di competenza rispetto alle previsioni definitive 2005 non consente neppure la copertura degli impegni pluriennali formalmente autorizzati dal MEF.

g) attività formative specifiche.

L'Amministrazione ha accompagnato le attività di gestione e sviluppo del sistema informativo con un'apprezzabile serie di interventi formativi diretti ed indiretti. Tra questi ultimi, si segnala la realizzazione di un cofanetto, contenente due CD per l'autoformazione all'uso degli strumenti informatici di maggiore uso quotidiano (videoscrittura, foglio elettronico, database, strumenti di presentazione, e-mail e internet), forniti in due versioni: una dedicata agli ambienti proprietari ed un'altra rivolta a quelli *open source*. Essi sono stati messi a disposizione degli istituti scolastici, dei Dipartimenti, delle Direzioni generali, degli Uffici scolastici regionali e dei Centri Servizi Amministrativi (in totale circa 11.000 copie).

La formazione dei dipendenti del MIUR all'uso degli strumenti informatici, nella loro attività lavorativa, è stata focalizzata sull'uso dei principali applicativi di *office automation*. L'intervento ha coinvolto circa 300 dipendenti. Di essi, coloro che hanno superato l'esame previsto hanno ottenuto la certificazione ECDL *(European Computer Driving Licence)*. La spesa complessiva è stata di circa 120.000 euro, con un costo per dipendente di 400 euro.

Altre iniziative formative hanno riguardato la Scuola in ospedale, le Biblioteche nelle scuole, la riabilitazione e rieducazione dei minori detenuti. Di notevole interesse le sperimentazioni di un ambiente di apprendimento *on line* e di contenuti digitali a supporto della didattica tradizionale nelle classi prime della scuola media, per le discipline di italiano (competenze linguistiche), matematica e scienze. L'impegno a carico dell'esercizio finanziario 2005 è stato di 1 milione di euro, co-finanziato dal DIT.

h) dotazioni tecnologiche delle scuole.

L'aggiornamento dell'indagine, svolta nel 2004, al mese di aprile 2006 indica:

- rapporto computer/alunni: 1:10,74; 2004, 1:10,9; 2001, 1:28;
- connessione ad internet: 85,40 per cento delle scuole; 2004, 85 per cento;
- 24.583 laboratori di informatica; 2004, 23.000;
- cablaggio *wireless:* 789 scuole; 2004, 700.

Per il paragone con i dati 2004 bisogna tenere conto che:

- la percentuale di scuole censite è passato dal 80 per cento (2004) al 94 per cento (aprile 2006);
- gli operatori delle scuole hanno ora una maggiore familiarità con il sistema di rilevazione, garantendo quindi una percentuale di errori nell'inserimento dati inferiore a quella del 2004.

Questo comporta, ad esempio nel caso del rapporto computer/alunni, un dato leggermente inferiore al passato ma sicuramente più aderente alla situazione reale. Dati assoluti del campione censito:

- alunni censiti (no scuola dell'infanzia): 6.191.336 (su 6.746.843);
- computer censiti: 576.128 di cui 13.932 collegati in rete.