

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 II

PAGINA BIANCA

INDICE

MINISTERO DELL'INTERNO	Pag.	5
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	6
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali	»	11
3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento	»	23
4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrat- tuale	»	41
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	»	49
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	49
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali	»	53
3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento .	»	63
4. Strumenti: organizzazione e personale	»	81
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	»	83
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	83
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali	»	86
3. Valutazioni sulla capacità programmatica e sull'attività gestionale nei principali settori di intervento	»	97
4. Strumenti: organizzazione e personale	»	127
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie	»	130
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	»	134
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	134
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili	»	136
3. Risultati sull'attività gestionale nei principali settori di in- tervento	»	146
4. Strumenti: organizzazione, personale	»	159
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie	»	163

MINISTERO DELLE DIFESA	Pag.	166
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	166
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili	»	167
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento	»	182
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie ..	»	195
5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi	»	206
 MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	»	215
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	215
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili	»	217
3. Risultati sull'attività gestionale nei principali settori di intervento	»	228
4. Strumenti: organizzazione, personale	»	239
5. Attività contrattuale e nuove tecnologie	»	244
 MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	»	248
1. Considerazioni generali e di sintesi	»	248
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziarie contabili	»	250
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento	»	267
4. Strumenti: organizzazione e personale	»	271
 MINISTERO DELLA SALUTE	»	279
1. Considerazioni generali e di sintesi: apparati, funzioni, risorse	»	279
2. Le relazioni con il sistema delle Autonomie	»	282
3. Quadro generale degli andamenti finanziari	»	287
4. Programmazione e gestione delle risorse finanziarie	»	296
5. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie ..	»	309

Ministero dell'interno**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali: 2.1. *Profili generali*; 2.2. *Effetti della manovra di contenimento della spesa*: 2.2.1. "Affari interni e territoriali"; 2.2.2. "Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile"; 2.2.3. "Pubblica sicurezza"; 2.2.4. "Libertà civili ed immigrazione"; 2.3. *Audit*: 2.3.1. *Audit sul sistema-contabile*: 2.3.1.1. In materia di "entrata"; 2.3.1.2. In materia di "spesa"; 2.3.2. *Audit su casi di specie*.

3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento: 3.1. *Programmi ed obiettivi*; 3.2. *Dipartimento per gli affari interni e territoriali*: 3.2.1. Risultati di consuntivo; 3.2.2. Contabilità degli enti locali; 3.2.3. Contabilità speciali; 3.2.4. Attività di vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali; 3.2.5. Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno; 3.3. *Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*: 3.3.1. Potenziamento del parco automezzi; 3.3.2. Difesa civile e protezione civile; 3.4. *Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione*: 3.4.1. Progetto nazionale di sostegno delle vittime del traffico di esseri umani; 3.4.3. Asilo e protezione temporanea; 3.5. *Dipartimento della pubblica sicurezza*: 3.5.1. Poliziotto e carabiniere di quartiere; 3.5.2. Piano operativo nazionale "Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia"; 3.5.3. Contrasto dell'immigrazione clandestina.

4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale: 4.1. *Organizzazione*: 4.1.1. Dipartimento dei vigili del fuoco; 4.1.2. Dipartimento della pubblica sicurezza; 4.2. *Personale*: 4.2.1. Incarichi dirigenziali; 4.2.2. Carriera prefettizia; 4.2.3. Dirigenza contrattualizzata; 4.2.4. Personale amministrativo; 4.2.5. Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 4.2.6. Pubblica sicurezza; 4.3. *Contratti*: 4.3.1. Dipartimento degli affari interni e territoriali; 4.3.2. Dipartimento dei vigili del fuoco; 4.3.3. Dipartimento della pubblica sicurezza; 4.4. *Sistemi informativi*: 4.4.1. Dipartimento degli affari interni e territoriali; 4.4.2. Dipartimento dei Vigili del fuoco del soccorso pubblico della difesa civile.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il processo di riordino organizzativo che ha interessato il Ministero dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999¹, ha inciso sia su i profili strutturali che ordinamentali. In particolare, si ricordano: il riordino degli uffici centrali secondo il modello dipartimentale, che ha visto di recente la costituzione di un quinto dipartimento², esercitando la facoltà concessa dal d.lgs. n. 317 del 2003³ di articolare la struttura del Ministero dell'interno in cinque dipartimenti, rispetto ai quattro previsti originariamente dal d.lgs. n. 300 del 1999; i decreti ministeriali che hanno ridisegnato la struttura dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale e periferica; la ridefinizione delle funzioni e dell'assetto organizzativo delle prefetture-UTG; il completamento della riforma della carriera prefettizia; il riordino dei ruoli della Polizia di Stato; la recente trasformazione da privato a pubblico del rapporto di lavoro del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'avvio del processo di decentramento gestionale attraverso l'istituzione delle direzioni interregionali nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e delle direzioni regionali ed interregionali del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; la creazione di alcune strutture presso il Dipartimento di P.S. (tra questi, l'Ufficio centrale per la sicurezza individuale – UCIS; nuove direzioni centrali, come quelle Anticrimine e dell'immigrazione e della polizia delle frontiere; l'istituzione degli sportelli unici per l'immigrazione presso le prefetture – UTG).

Al quinto Dipartimento, che si articola in direzioni ed uffici⁴, sono affidati la gestione delle funzioni strumentali, l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale dell'Amministrazione civile, comprese le attività formative di tale personale e la gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero. Si sono ricondotte in un'unica struttura le funzioni che si possono definire “trasversali” all'Amministrazione, necessarie per il funzionamento della macchina amministrativa nel suo complesso, in sede centrale e periferica.

Nella relazione sull'esercizio finanziario 2004, la Corte aveva osservato che la riforma della struttura periferica dell'Amministrazione, che era stata ridisegnata intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio Territoriale di Governo (UTG), organicamente inserito nel Ministero e retto dal prefetto, posto in rapporto funzionale con il Governo per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, non era mai stata pienamente realizzata⁵. Tale mancata attuazione era da ricondurre in

¹ D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante “Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

² D.P.R. 8 marzo 2006, n. 154, che ha modificato il d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale.

³ Il decreto legislativo 30 ottobre 2003, n. 317, sulla base della legge 6 luglio 2002, n. 137, ha disposto modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti la struttura organizzativa del Ministero dell'interno.

⁴ Direzione centrale per le risorse umane, Direzione centrale per la documentazione e la statistica, Direzione centrale per le risorse finanziarie e strumentali, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Ufficio per i sistemi informativi automatizzati, Ispettorato generale di pubblica amministrazione.

⁵ Le prefetture erano state trasformate dall' art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 in uffici di governo per esercitare, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici, a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo. Funzioni, quest'ultime confermate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Ai sensi dell'art. 10, il prefetto deve garantire il rispetto del principio di collaborazione tra Stato e Regione, la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed ai ministri interessati, degli statuti e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli artt. 123 e 127 della Costituzione, e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali. Numerose erano, peraltro, le eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e

particolare alle difficoltà che il conseguente accorpamento funzionale, organizzativo e logistico incontrava, anche per le resistenze di alcune Amministrazioni statali, che si opponevano alla confluenza delle proprie funzioni negli uffici territoriali di governo. A conferma di ciò, si era sottolineato che la stessa denominazione degli uffici era stata successivamente modificata in prefetture – uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'art. 22, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002.

Si era altresì segnalato che, in conseguenza di queste difficoltà a dare attuazione al disegno riformatore, il d.lgs. n. 29 del 2004 aveva sostituito l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, riconfermando le tradizionali funzioni di coordinamento del prefetto nei confronti degli uffici statali periferici e di rappresentanza dell'autorità di governo.

Ciò premesso, si osserva che l'attuale quadro normativo dà impulso ad istituti già presenti, quali le Conferenze permanenti, ed introduce strumenti nuovi, come il potere sostitutivo del prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, che deve essere esercitato sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri di settore. Il regolamento attuativo del d.lgs. n. 29 è stato emanato solo recentemente (d.P.R. n. 180 del 2006)⁶.

Le Conferenze permanenti⁷ sono chiamate a svolgere un ruolo di mediazione tra eventuali conflitti in sede locale e, per tale ragione, è prevista la partecipazione oltre che dei responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato anche dei rappresentanti degli enti locali. Sono organi di supporto al prefetto nel compito di coordinare le pubbliche amministrazioni dello Stato sul territorio e garantire livelli minimi nelle prestazioni pubbliche essenziali, definiti sulla base di parametri oggettivi, come gli indicatori contenuti nelle carte dei servizi.

Tra le priorità politiche individuate nelle direttive del Ministro per il 2005 è indicato il “rafforzamento del contrasto al terrorismo interno e internazionale e a tutte le forme di criminalità organizzata, con particolare riguardo a quelle di stampo mafioso”, attraverso il potenziamento del sistema nazionale di sicurezza, che vede nell'attività di presidio e controllo del territorio lo strumento principale.

Come è noto, la legge n. 121 del 1981⁸ ha delineato un quadro unitario di riferimento che attribuisce la responsabilità generale in materia di ordine e sicurezza pubblica al Ministro dell'interno, per l'attuazione di una coordinata pianificazione interforze, al fine di assicurare la massima efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Nel tempo è intervenuta una complessa evoluzione del quadro legislativo, anche con riferimento alle norme che disciplinano le varie componenti delle forze di polizia, che hanno determinato sovrapposizioni delle competenze nei medesimi ambiti di attività⁹.

L'Amministrazione, alla luce di questo nuovo quadro normativo, ha avvertito la necessità di adeguare la direttiva del 1992, con la quale il Ministro dell'interno aveva dato indicazioni in merito ai comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale, al fine di ridisciplinare tale sistema comparti di specialità, in relazione alle nuove funzioni di livello generale attribuite alla Guardia di Finanza ed al Corpo Forestale dello Stato. La nuova direttiva, d.m. 28 aprile 2006, si fa carico della necessità che, a partire dai comparti di specialità, siano

della giustizia (Ministeri della difesa e della giustizia), mantenevano gli apparati periferici i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, per i beni e le attività culturali.

⁶ D.P.R. 3 aprile 2006, n.180, “Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni”.

⁷ Le Conferenze sono articolate in sezioni corrispondenti, di massima, ad alcune aree tematiche: amministrazione d'ordine; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente, infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità.

⁸ Legge 1° aprile 1981, n. 121, recante il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

⁹ In particolare, si segnalano: il d.lgs. 19 marzo 2001, n. 68, che ha attribuito nuove funzioni al Corpo della Guardia di finanza in materia economica e finanziaria; la legge 6 febbraio 2004, n. 36, che ha attribuito al Corpo Forestale dello Stato nuove funzioni nel settore della difesa del patrimonio agroforestale e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema; la conferma delle competenze specialistiche della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri in specifici ambiti, ai sensi del d.P.R. 22 marzo 2001, n. 208 e del d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297.

garantite forme di coordinamento e di riparto delle competenze più efficaci ed incisive in una azione di prevenzione e di contrasto della illegalità, anche attraverso una più razionale distribuzione delle risorse.

Rimasto immutato il quadro ordinamentale previsto dalla citata legge n. 121, si riafferma, tra l'altro, la responsabilità generale del Ministro dell'interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza; il ruolo dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, alla quale sono affidati, sulla base delle direttive del Ministro, l'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica ed il coordinamento tecnico operativo delle Forze di polizia; la responsabilità, in ambito provinciale, del prefetto per le funzioni di coordinamento generale e del questore per le funzioni di coordinamento tecnico-operativo; l'inscindibilità dell'esigenza di tutela dell'ordine pubblico da quella di tutela della sicurezza pubblica.

Mentre restano fermi i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza che la legge attribuisce a ciascuna Forza di polizia, la direttiva dispone che solo la Forza di polizia prescelta per un comparto di specialità abbia facoltà di creare strutture per l'esercizio della specifica funzione, costituendo anche per le altre Forze di polizia il centro di informazioni ed analisi. In particolare, il Centro elaborazione dati interforze ed il Servizio analisi criminali rappresentano il sistema unitario per le informazioni ed i dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica¹⁰.

La Corte valuta positivamente l'iniziativa di un maggiore coordinamento tra le diverse componenti delle Forze di polizia che, evitando sovrapposizioni di strutture, migliora l'efficacia degli interventi ed un più razionale utilizzo delle risorse, umane e non.

Il 2005 ed i primi mesi del corrente anno hanno visto giungere a completamento un complesso ciclo di riforme che ha interessato il Corpo nazionale dei vigili del fuoco fin dal 2002: sul piano dell'organizzazione, con l'istituzione delle direzioni regionali dei vigili del fuoco ai sensi del d.P.R. n. 314 del 2002¹¹; in materia di reclutamento e di impiego del personale volontario, con il d.P.R. n. 76 del 2004¹²; sempre in materia di personale, con la legge n. 252 del 2004, che ha ricondotto al regime di diritto pubblico il rapporto di impiego del

¹⁰ La direttiva individua le seguenti specialità attribuendo le relative funzioni alle diverse componenti delle Forze di polizia: "sicurezza stradale" attribuita all'Arma dei carabinieri sulla viabilità ordinaria ed alla Polizia Stradale su tutte le strade e, in esclusiva, in ambito autostradale; "sicurezza ferroviaria", specializzazione della Polizia di Stato (Polizia ferroviaria); "sicurezza delle frontiere", la Polizia di Stato continuerà a disimpegnare la competenza specialistica in via prevalente per le attività di polizia di frontiera terrestre, marittima ed aerea, con il concorso del Corpo della Guardia di Finanza, alla quale rimangono assegnati compiti di polizia economica e finanziaria; "sicurezza delle reti di comunicazione", affidata alla Polizia di Stato (Polizia postale e delle comunicazioni) in raccordo con la Guardia di Finanza; "sicurezza in materia di sanità, igiene ed alimenti", l'Arma dei carabinieri è titolare del relativo comparto mentre il Corpo Forestale dello Stato orienterà la propria attività al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere. Restano fermi i compiti della Guardia di Finanza nel settore del controllo della spesa sanitaria; "sicurezza nel settore agroalimentare", all'Arma dei Carabinieri sono affidati compiti di controllo sulla erogazione di aiuti comunitari e sulla regolare applicazione dei regolamenti comunitari, concorrendo alla prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare. La Guardia di Finanza persegue la ricerca e la repressione delle violazioni in materia di imposte dirette, indirette, tasse ecc., diritti doganali, risorse e mezzi finanziari pubblici a fronte di uscite del bilancio pubblico e di programmi pubblici di spesa; "sicurezza in materia ambientale", rimessa alla competenza dell'Arma dei Carabinieri; "sicurezza nella circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento", a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2001, la Guardia di Finanza ha assunto un ruolo centrale nel settore della tutela dei mezzi di pagamento, mentre l'Arma dei Carabinieri opera per la repressione del falso numerario; "tutela del patrimonio culturale", la competenza è attribuita all'Arma dei Carabinieri, Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale, mentre alla Guardia di finanza, nell'ambito delle funzioni specifiche in materia di polizia economica, sono demandate le competenze relative ai compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di demanio e patrimonio pubblico; "tutela del lavoro", è confermato il ruolo dell'Arma dei Carabinieri, Comando Carabinieri Ispettorato del Lavoro, affiancata dalla Guardia di finanza, quale polizia economica e finanziaria.

¹¹ D.P.R. 23 dicembre 2002, n. 314, di approvazione del regolamento recante l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

¹² D.P.R. 6 febbraio 2004 n. 76.

personale permanente e con il decreto legislativo n. 217 del 2005¹³, che ha esercitato la delega prevista dall'art. 2 della legge n. 252, prevedendo una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli appartenenti ai corpi di polizia ed alla forze armate.

In particolare il d.lgs. n. 217, sotto l'aspetto della copertura degli oneri derivanti dalla nuova normativa, è stato oggetto di analisi da parte della Corte, in sede di relazione quadrimestrale al Parlamento sulla tipologie delle coperture adottate per le leggi ed i decreti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre del 2005¹⁴. Nel rilevare la difficoltà di quantificare con certezza *a priori* gli effetti finanziari della nuova disciplina, soprattutto per la presenza di diritti soggettivi di non agevole riconducibilità a tetti di spesa, si sono sottolineate perplessità sulla tenuta delle previsioni di spesa nel medio/lungo periodo per effetto della trasformazione del sistema di avanzamento da ruolo chiuso a ruolo aperto e il conseguente slittamento verso l'alto delle qualifiche attribuite al personale¹⁵.

Inoltre, in sede di esame del contratto collettivo nazionale del lavoro, per il biennio 2004/2005, per il personale non dirigente del comparto delle Amministrazioni autonome dello Stato, con riferimento al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la Corte ha sottolineato come il sovrapporsi, senza alcuna forma di coordinamento, della vicenda contrattuale e di quella normativa comporti che gli appartenenti al Corpo, relativamente al biennio 2004/2005, risultino destinatari sia degli incrementi contrattuali sia di quelli ulteriori concessi a titolo *ad personam* del legislatore delegato, quantificati, sia pure in modo approssimativo, in un ulteriore 1,3 per cento della massa salariale di riferimento. La Corte, pur prendendo atto della volontà del legislatore di procedere ad un radicale riordino dell'organizzazione del Corpo, concedendo, in considerazione delle nuove attribuzioni e del nuovo ruolo assegnato al Corpo, benefici ulteriori rispetto a quelli previsti per la generalità del personale pubblico nei documenti di programmazione, ha osservato che, seppur per espressa volontà normativa e attraverso la individuazione in bilancio delle risorse necessarie, si è determinato un disallineamento dai complessivi equilibri finanziari ed economici, basati sul rispetto dei parametri di crescita della spesa di personale nei documenti di programmazione.

La Corte conferma le valutazioni già espresse e sollecita una maggiore attenzione alle necessarie forme di coordinamento tra disciplina contrattuale e normativa, laddove per ragioni temporali le stesse si sovrappongono, al fine di rendere meno complessa la successiva attività di raccordo tra disposizioni di matrice diversa e permettere una più trasparente ed esatta quantificazione degli oneri.

Infine, con il d.lgs. n. 139 del 2006¹⁶ sono state approvate le nuove disposizioni sulle funzioni e sui compiti del Corpo, di cui alla delega conferita dall'art. 11 della legge n. 229 del 2003¹⁷. Con tale provvedimento, nella logica della semplificazione e della delegificazione, sono state aggiornate le disposizioni vigenti, in particolare con riferimento alla prevenzione degli incendi, al soccorso pubblico ed alla disciplina degli interventi di difesa civile.

Nel settore dell'immigrazione la Corte ha sottolineato¹⁸ le difficoltà riscontrate nell'avanzamento del processo di completamento del sistema normativo delineato dalla legge di

¹³ Decreto legislativo. 13 ottobre 2005, n. 217, recante "ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'art. 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252".

¹⁴ Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 15/contr./R.Q./06. Gli oneri derivanti dalla nuova normativa sono stati coperti mediante utilizzazione delle risorse predisposte dalla legge di delega e dalla successiva legge 31 maggio 2005, n. 89, di conversione del decreto legge 31 marzo 2005, n. 45, che ha previsto un ulteriore stanziamento di 4 milioni di euro a decorrere dal 2005.

¹⁵ Sono state istituite 51 qualifiche rispetto alle precedenti 45, ed alcune di esse si articolano in più livelli a seconda dell'anzianità di servizio.

¹⁶ Decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, recante "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'art. 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229".

¹⁷ Legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001".

¹⁸ L'indagine si è conclusa con la deliberazione n. 10/005/G dell'11 marzo 2005.

riforma n. 189 del 2002¹⁹, con la quale è stato modificato ed integrato il precedente quadro normativo, difficoltà da ricondurre anche alla complessità della materia nella quale interagiscono con il Ministero dell'interno altre amministrazioni.

Sul punto delle linee politiche in materia di immigrazione, si sottolinea nuovamente il ritardo con il quale è stato approvato il documento programmatico per gli anni 2004/2006²⁰, approvato solo il 13 maggio 2005, a triennio ormai ampiamente avviato, vanificando almeno in parte la funzione per la quale è stato voluto dal legislatore. Come è noto, infatti, l'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998, non abrogato dalla legge n. 189, ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico di settore. La necessità di un momento unitario di programmazione, che con cadenza triennale indichi gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri, nasce dalla complessità della materia, nella quale sono chiamate ad operare diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo.

Il completamento del quadro normativo della legge n. 189 ha seguito un lento processo di avanzamento; infatti, solo nel mese di febbraio 2005 è entrato in vigore il regolamento²¹ di attuazione e di integrazione della legge, previsto dall'art. 34 della legge stessa, che ha definito, tra l'altro, le modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione²².

Nel settore dell'immigrazione, anche nel 2005, si è fatto ricorso ad ordinanze di protezione civile, il cui ruolo di supplenza poteva trovare una motivazione nell'assenza delle necessarie norme regolamentari, ma che meno si giustifica per un'attività che dovrebbe ormai essere svolta nell'ambito dell'ordinario quadro normativo. In particolare, con dPCM del 28 ottobre 2005 è stato prorogato fino al 31 dicembre 2006 lo stato di emergenza nel territorio nazionale per fronteggiare l'eccezionale afflusso di extracomunitari. La Corte sottolinea nuovamente le perplessità che desta il perdurare del procedere in via emergenziale a oltre tre anni dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza, prorogato una prima volta sino al 31 dicembre 2004 e successivamente sino al 12 dicembre 2005.

Da ultimo, con ordinanza del 2 dicembre 2005, n. 3476, con riferimento all'afflusso di stranieri in Sicilia e nell'isola di Lampedusa, sono stati previsti diversi interventi per acquisire strutture di accoglienza, anche attraverso provvedimenti di occupazione temporanea e di requisizione.

L'analisi della gestione del Ministero dell'interno nel 2005 non può prescindere dagli effetti che le manovre di contenimento della spesa hanno avuto sul bilancio dell'Amministrazione e sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi programmati.

¹⁹ Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Le modifiche più rilevanti riguardano le procedure per la determinazione dei flussi di ingresso, le procedure per il rilascio dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno, rese più rigorose, l'ampliamento dei casi di espulsione amministrativa ed il prolungamento del periodo di permanenza nei centri, insieme ad un maggiore controllo sulla effettività delle procedure di espulsione, la conferma del ricorso alla programmazione per la determinazione dei flussi di ingresso e la conferma del ruolo degli accordi con i Paesi di origine o di transito dei clandestini, quale strumento per contrastare l'immigrazione irregolare, il potenziamento ed il coordinamento delle attività di contrasto all'immigrazione clandestina nelle acque territoriali ed in alto mare, il potenziamento delle connessioni informatiche tra le Amministrazioni interessate alla materia.

²⁰ Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

²¹ D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334.

²² Lo "sportello unico per l'immigrazione" è stato istituito dall'art. 22 del Testo Unico sull'immigrazione; deve curare le procedure per l'assunzione di lavoratori stranieri per lo svolgimento di attività di lavoro subordinato e le procedure per il ricongiungimento familiare.

Ciò che rileva dall'esame della gestione del 2005 è soprattutto lo sforzo che l'Amministrazione ha dovuto compiere per compensare con variazioni di bilancio le carenze di alcuni capitoli che sono stati oggetto di riduzioni che non tenevano conto delle reali esigenze dell'Amministrazione stessa. L'incertezza sull'entità effettiva delle risorse a disposizione è stata determinata anche dall'entità delle variazioni di bilancio autorizzate, di fatto, ad esercizio finanziario scaduto e pertanto non impegnabili (circa 313 milioni sui residui, 304 sulla competenza e 726 sulla cassa) e delle variazioni non autorizzate, comprensive anche delle mancate riassegnazioni (circa 351 milioni sui residui, 577 sulla competenza e 1.662 sulla cassa)²³.

La necessità di un maggior controllo della spesa pubblica richiede alle Amministrazioni interventi mirati nei settori nei quali si formano gli sprechi ed una più attenta programmazione che valuti con cautela gli obiettivi da raggiungere in relazione alle risorse disponibili. I tagli generalizzati alle spese infatti non sempre raggiungono l'obiettivo di contenerne la crescita, bensì possono diventare concause di inefficienze dell'azione amministrativa.

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

2.1. Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno nell'esercizio in esame sono stati pari a 26.748,9 milioni (26.897,8 nel 2004), con un decremento complessivo di 148,9 milioni, che ha comportato una esigua riduzione della rapporto percentuale con le risorse di tutto il bilancio dello Stato, percentuale che è rimasta pressoché invariata nell'ultimo triennio.

(in milioni di euro)

	2003	2004	2005
Stanziamenti definitivi	25.714,5	26.897,8	26.748,9
% sul bilancio dello Stato ²⁴	5,52	5,70	5,51

Come già osservato nel precedente paragrafo, sul dato finale degli stanziamenti di competenza hanno inciso circa 303,8 milioni oggetto di decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze perfezionatisi dopo il 31 dicembre 2005.

A fronte di un aumento delle spese correnti (+294,4 milioni) le spese di parte capitale hanno subito una più considerevole riduzione (-443,4), confermando un *trend* avviato dal 2003 (nel 2002 gli stanziamenti di parte capitale erano pari a 3.732,2 milioni).

²³ Riepilogo per Centri di Responsabilità delle variazioni di bilancio 2005 non gestibili

Centri di responsabilità	Variazioni non autorizzate			Variazioni autorizzate dopo il 31 dicembre 2005		
	Residui	Competenza	Cassa	Residui	Competenza	Cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	0,00	42.000,00	370.467,00	0,00	0,00	710.733,00
Dip. Affari interni e territoriali	0,00	409.608.988,32	1.398.066.710,32	0,00	249.965.269,45	631.003.949,95
Dip. Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	-601,00	10.985.616,47	96.068.510,47	0,00	10.488.386,44	19.361.704,44
Dip. Libertà civili e immigrazione	0,00	45.500.365,26	52.956.919,20	0,00	0,00	466.181,00
Dip. Pubblica Sicurezza	351.707,00	110.589.761,14	114.948.916,82	312.599,00	34.388.840,98	74.945.466,98
Totale	351.106,00	576.726.731,19	1.662.411.523,81	312.599,00	303.842.496,87	726.488.035,37

²⁴ La percentuale è calcolata considerando gli stanziamenti definitivi relativi ai Titoli I e II.

(in milioni di euro)

	2003	2004	2005
Spese correnti	22.171,6	23.650,0	23.944,4
Spese in conto capitale	3.543,0	3.247,8	2.804,4

Per quanto riguarda le spese di parte corrente, la riduzione degli stanziamenti ha inciso soprattutto sulle voci “trasferimenti correnti alle imprese” (-129,1 milioni); “consumi intermedi” (-23,3); “trasferimenti correnti alle famiglie” (-19,1); “poste correttive” (-2,7). Incrementi di rilievo si sono verificati sulle voci; “redditi da lavoro dipendente” (+321,3 milioni); “trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche” (+106), mentre aumenti di minore entità hanno interessato, tra le altre, le voci “imposte sulla produzione” (+22,3) e “trasferimenti correnti all'estero” (+9,3).

Il decremento delle spese di parte capitale riguarda per la quasi totalità i “contributi agli investimenti” (-513 milioni).

(in milioni di euro)

Esercizi	Previsioni definitive di competenza	Impegni sulla competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2003	25.714,3	25.184,9	97,9	26.187,5	25.588,5	97,7
2004	26.897,8	26.352,4	97,9	27.187,8	26.592,7	97,8
2005	26.748,9	25.317,4	94,6	27.146,1	25.704,2	94,6

Come già osservato, i dati di consuntivo sono stati influenzati dai decreti di variazioni di fine anno, determinando un valore fittizio degli stanziamenti definitivi di competenza e, di conseguenza, un peggioramento del valore percentuale della capacità di impegno dell'Amministrazione.

Rispetto ai precedenti esercizi è ulteriormente diminuita la massa spendibile mentre è aumentato l'importo complessivo delle autorizzazioni di cassa.

(in milioni di euro)

Esercizi	Massa spendibile	Autorizzazioni finali di cassa	%
2003	36.712,4	27.871,3	75,9
2004	35.970,9	28.128,0	78,1
2005	35.881,2	28.772,7	80,1

(in milioni di euro)

Esercizi	Massa spendibile	Pagato totale	%	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	%
2003	36.712,4	25.339,4	69,0	27.871,3	25.339,4	90,9
2004	35.970,9	25.586,6	71,1	28.128,0	25.586,6	90,9
2005	35.881,2	25.980,5	72,4	28.772,7	25.980,5	90,2

La capacità di spesa è migliorata con riferimento alla massa spendibile ed è rimasta sostanzialmente uguale con riferimento alle autorizzazioni.

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 2003/2005 e pur evidenziando un miglioramento della capacità di spesa, rileva ancora una ridotta velocità di smaltimento dei residui stessi.

(in milioni di euro)

Esercizi	Residui iniziali*	Pagato residui	%
2003	10.997,9	3.161,0	28,7
2004	9.073,1	2.465,3	27,6
2005	9.132,2	2.820,8	30,8

* incluse le variazioni in conto residui

Depurato dalla voce "trasferimenti", il bilancio del Ministero è di circa 13.720,6 milioni (12.322,4 nel 2004; 9.900 nel 2003), di cui 20,4 per cento è stato destinato alle spese in conto.

Il finanziamento agli Enti locali incide sugli stanziamenti dell'intera Amministrazione per il 50,3 per cento (54,8 per cento nel 2004; il 58 per cento nel 2003) della competenza capitale e per il 57,5 per cento della cassa.

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/massa imp.
	a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	92.474,21	0,02	0,00	92.474,21	90.815,57	90.815,57	1.658,65	98,21
Affari interni e territoriali	16.915.236,27	3,58	35.975,13	16.951.211,40	15.822.278,70	15.795.572,10	1.057.102,81	93,34
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	1.688.225,52	0,36	78.453,76	1.766.679,28	1.709.701,60	1.631.375,29	31.774,43	96,77
Libertà civili	248.729,01	0,05	90.582,80	339.311,80	308.766,11	218.183,31	11.063,74	91,00
Pubblica sicurezza	7.804.269,69	1,65	192.219,11	7.996.488,80	7.772.718,80	7.581.512,29	66.684,67	97,20
Totale amministrazione	26.748.934,70	5,66	397.230,79	27.146.165,49	25.704.280,77	25.317.458,55	1.168.284,29	94,69

** come da consuntivo

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.
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	98.240,19	93.512,27	86.975,05	83.893,28	3.081,76	95,19	88,53
Affari interni e territoriali	24.011.364,22	18.536.590,76	16.187.960,46	14.419.397,58	1.768.562,88	77,20	67,42
Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	2.047.490,71	1.813.346,20	1.672.304,85	1.469.837,18	202.467,66	88,56	81,68
Libertà civili	398.909,17	248.460,31	220.715,14	189.233,38	31.481,76	62,28	55,33
Pubblica sicurezza	9.325.175,33	8.080.810,58	7.812.643,35	6.997.405,65	815.237,70	86,66	83,78
Totale amministrazione	35.881.179,62	28.772.720,12	25.980.598,85	23.159.767,08	2.820.831,78	80,19	72,41

2.2. Effetti delle misure di contenimento della spesa.

Come è noto il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004²⁵ (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 2004²⁶, 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. Una ulteriore riduzione alle dotazioni iniziali delle unità previsionali di base (UPB) per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria è stata disposta dal comma 295. Complessivamente, gli stanziamenti iniziali hanno rispettato la regola del 2 per cento, rimanendo al disotto del limite stabilito dal comma 8.

Alle riduzioni degli stanziamenti per spese discrezionali non aventi natura obbligatoria, pari a 113,04 milioni, devono essere aggiunti gli ulteriori "tagli" che la legge n. 311 del 2004 (finanziaria per il 2005) ha apportato alle voci "personale" per 107,04 milioni (dovuti al blocco del *turn over*) e "beni e servizi", per 91,91 milioni.

Per la sola Amministrazione della pubblica sicurezza, compresa l'Arma dei Carabinieri e le altre forze a disposizione delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, per la prevenzione ed il contrasto del terrorismo, anche internazionale e della criminalità organizzata, questi effetti sono stati in parte contenuti dalla autorizzazione di spesa prevista dal comma 548, lett. b) dell'articolo unico della richiamata legge n. 311, per complessivi 53 milioni (a valere sul cap. 1373, "fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'amministrazione"), ad integrazione di quanto già previsto dall'art. 3, comma 151, della legge n. 350 del 2003 (finanziaria per il 2004)²⁷.

Oltre alle decurtazioni iniziali di cui si è detto, occorre considerare anche gli effetti riduttivi derivanti dall'applicazione dell'art. 1 del d.l. n. 211 del 2005²⁸, che ha determinato una riduzione complessiva per le spese per consumi intermedi, in termini di competenza, di circa 90,3 milioni.

L'Amministrazione ha affrontato le difficoltà determinate dalle citate disposizioni ricorrendo alle disponibilità dei "fondi a disposizione" (capitoli 1370 e 1373)²⁹ ed alle disponibilità presenti su altri capitoli non aventi natura obbligatoria, attraverso decreti del Ministro di variazione di bilancio.

Come è noto, il comma 9 dell'art. 1 della legge 311, ha fissato anche i "tetti" per l'utilizzo dei fondi per le spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, nonché delle riassegnazioni dal bilancio di entrata, stabilendo per il Ministero i seguenti importi: per integrazioni in via amministrativa circa 93,7 milioni per le spese obbligatorie, 7,6 per le spese impreviste, 525 per le riassegnazioni.

Peraltro, il bilancio del Ministero è stato interessato non solo dai tagli previsti dalla manovra di contenimento della spesa di cui si è detto, ma anche dalla indisponibilità di quote di non scarso importo di stanziamenti di competenza e di cassa per variazioni non autorizzate e per tardivo invio dei decreti di variazione, ad esercizio finanziario scaduto.

²⁵ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

²⁶ 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.

²⁷ Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

²⁸ Il d.l. 17 ottobre 2005, n. 211, non è stato convertito entro il termine di sessanta giorni e le disposizioni di cui all'art. 1 sono state riportate nell'art. 11 *ter* del d.l. 30 settembre 2004, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

²⁹ Rispettivamente, Fondo per le maggiori e sopravvenute esigenze per consumi intermedi, istituito dall'art. 23, comma 1 della legge finanziaria 2003, e Fondo per le maggiori per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'Amministrazione, istituito dall'art. 3, comma 151 della legge finanziaria 2004.

2.2.1. “Affari interni e territoriali”.

Al netto degli oneri stipendiali e delle spese per la finanza locale, le risorse per consumi intermedi (con esclusione dei capitoli dei fondi a disposizione del Ministero) sono state pari a circa 149,1 milioni, con una diminuzione di circa 14,5 milioni rispetto al 2004.

A seguito dell'entrata in vigore del citato decreto legge n. 211, il Dipartimento degli affari interni e territoriali ha subito una ulteriore decurtazione di circa 89 milioni, di cui 78,7 hanno riguardato i rimborsi ai comuni per le spese elettorali e 10,3 milioni diversi capitoli, afferenti, tra le altre, alle spese per fitti locali, manutenzione, informatica ed altre spese di ufficio.

Il limite posto alle riassegnazioni ha determinato la indisponibilità di fondi sul capitolo 1374 (Fondo da ripartire in relazione all'adozione comunale sui diritti di imbarco sugli aeromobili) pari a circa 11,8 milioni che, in particolare, non ha consentito di mantenere obblighi di legge, quali quelli disposti dall'art. 2, comma 11 della legge finanziaria 2004 che, con l'istituzione dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sulle aeromobili, prevede sia il finanziamento dei comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinante, sia il finanziamento di misure per la prevenzione ed il contrasto della criminalità, oltre al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie.

Analogamente, non è stato possibile trasferire agli enti locali che ne avevano titolo circa 195 milioni (cap. 7235³⁰), costituiti dai proventi della Casa da gioco di Campione d'Italia³¹, per la loro mancata riassegnazione.

Come già osservato, per superare almeno in parte le difficoltà finanziarie che si sono determinate a seguito della manovra di contenimento della spesa e fare fronte ad esigenze improcrastinabili, l'Amministrazione ha fatto ricorso alla ripartizione delle disponibilità presenti sui “fondi” a disposizione (cap. 1370, “Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi”; cap. 1373, “Fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'Amministrazione”), e su altri capitoli non aventi natura obbligatoria, ai sensi del d.lgs. n. 279 del 1997³² e della legge di approvazione del bilancio 2005 (legge n. 312 del 30 dicembre 2004)³³. Il capitolo 1370 ha mantenuto lo stesso livello di stanziamenti nel biennio 2003/2004 ed è diminuito nel 2005 (da 110 milioni a 73,8); il capitolo 1373 è passato dai 100 milioni del 2004 ai 153 del 2005 per effetto dei 53 previsti per le specifiche esigenze dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, compresa l'Arma dei Carabinieri e delle altre Forze a disposizione delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, di cui si è detto al precedente paragrafo.

L'esame della spesa per consumi intermedi per il Dipartimento nell'ultimo quadriennio rileva un andamento non costante, di crescita notevole nel 2003 rispetto al precedente esercizio

³⁰ Fondo nazionale speciale per gli investimenti.

³¹ Ai sensi della legge 31 ottobre 1973, n. 637, i proventi della Casa da gioco di Campione d'Italia, al netto della quota assegnata agli enti locali delle province di Como e di Lecco, è ripartita, per il combinato disposto dell'art. 42 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 e degli artt. 1, comma 7 e 7 del d.lgs. 30 giugno 1997, n. 244, per finanziare la realizzazione di opere pubbliche nel territorio degli enti locali in gravissime condizioni di degrado.

³² D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279, recante “Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato”.

³³ I capitoli 1370 (Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi, istituito dall'art. 23, comma 1 della legge n.289 del 27 dicembre 2002, finanziaria 2003) e 1373 (fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'Amministrazione, istituito dall'art. 3, comma 152 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003, finanziaria 2004), nel triennio 2003/2005, hanno avuto il seguente andamento:

<i>(in milioni di euro)</i>			
Capitolo	2003	2004	2005
1370	110,248	110,248	73,816
1373	=	100,000	153,00

2002 (da circa 178 milioni a 437), di netta riduzione nel 2004 (328 milioni) e di nuovo incremento, nel 2005 (366 milioni). Un netto incremento ha avuto il capitolo 1312 (+16,8 milioni) per le spese per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali, mentre aumenti di minor importo hanno avuto i capitoli 1256 (spese, comprese quelle di custodia delle cose sequestrate, connesse al sistema sanzionatorio delle norme ecc) ed il capitolo 1245 (fitto locali), rispettivamente +15 milioni e +8 milioni.

Nel settore dell'informatica gli effetti dei tagli agli stanziamenti hanno avuto ripercussioni soprattutto sui contratti pluriennali di forniture di beni e servizi, relativi ad obbligazioni già in atto. Anche in questi casi si evidenzia un contrasto con la programmazione determinata ad inizio dell'esercizio.

2.2.2. "Vigili del fuoco soccorso pubblico e difesa civile".

Gli stanziamenti iniziali per "consumi intermedi" hanno subito una riduzione di 16,017 milioni rispetto a quelli dell'anno precedente, pari al 15,8 per cento dell'intera dotazione del Dipartimento per questa tipologia di spesa. In applicazione della circolare n. 5 del 2005 del Ministero dell'economia e delle finanze, non sono state possibili variazioni compensative in aumento per le spese per consumi intermedi nell'ambito del Centro di responsabilità. Ciò ha comportato una richiesta di assegnazioni per 18 milioni, tratte dal Fondo per consumi intermedi e dal Fondo da ripartire per le esigenze correnti³⁴, di cui 16 milioni assegnati ai capitoli di spesa per consumi intermedi. Indipendentemente dagli effetti recati sul bilancio del Dipartimento dall'applicazione del limite complessivo del 2 per cento, si rileva per alcuni capitoli di bilancio, in particolare della Direzione centrale per l'emergenza (di parte corrente e di parte capitale), il cui andamento sarà approfondito nel paragrafo 3.3 (Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile), una diminuzione rispetto agli stanziamenti del 2004 che varia da -19 per cento fino a -75 per cento.

A fianco della manovra di contenimento di cui si è detto, si osserva che il Ministero dell'economia e delle finanze ha fatto slittare a fine esercizio l'invio di alcuni decreti di variazione, che hanno concluso l'iter dopo il 31 dicembre 2005, con impossibilità da parte dell'Amministrazione di provvedere ai necessari impegni. In particolare, non sono stati riassegnati tempestivamente circa 10 milioni di somme versate in "entrata" e circa 7,2 milioni per spese obbligatorie. Si deve altresì aggiungere che, nonostante una previsione di spesa di 100 milioni per fronteggiare specifiche esigenze connesse al mantenimento di elevati standard di ordine pubblico, sicurezza e tutela dell'incolumità³⁵, di cui 20 milioni erano destinati al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per i compiti svolti in tale ambito, il decreto di variazione intervenuto in prossimità della chiusura dell'esercizio, assegnava solo 12 milioni, con una riduzione del 40 per cento³⁶.

2.2.3. "Pubblica sicurezza".

Il bilancio iniziale dell'Amministrazione della P.S. per l'anno 2005, per effetto dei commi 8 e 295 della legge n. 311 del 2004, è stato ridotto, complessivamente, di 124,2 milioni (pari all'1,72 per cento); 70,7 milioni per effetto del comma 295. L'Amministrazione ha rimodulato la programmazione già approvata³⁷ ed ha fatto ricorso a provvedimenti di variazione di bilancio

³⁴ Rispettivamente, capitoli 1370, "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi" e 1373 "Fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'Amministrazione".

³⁵ D.l. 21 febbraio 2005, n. 16, convertito in legge 22 aprile 2005, n. 58.

³⁶ La pianificazione di detta somma è stata rimodulata, con attribuzione di minori risorse e contenimento degli obiettivi.

³⁷ L'Amministrazione ha comunicato di avere ridimensionato alcuni programmi con riguardo soprattutto alla formazione ed addestramento, alle spese della DIA, della polizia criminale e della polizia scientifica, della logistica

per l'utilizzo dei fondi a disposizione del Ministero (Fondo a disposizione, Fondo per le esigenze correnti e Fondo consumi intermedi) ed a provvedimenti di variazioni compensative a carico degli stanziamenti di capitoli le cui spese sono state ritenute differibili.

Inoltre, alcune assegnazioni disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze sono state perfezionate tardivamente in prossimità della chiusura dell'esercizio, rendendo inutilizzabili circa 22 milioni, dei quali solo 3 milioni sono stati mantenuti come residui di lettera F, mentre la residua somma è andata in economia. Tali risorse erano destinate a coprire i maggiori oneri derivanti dall'assunzione e dal mantenimento in servizio di personale della Polizia di Stato, previsti dalla legge n. 89 del 2005³⁸, dal Fondo per gli interventi di sicurezza sussidiaria a carico dello Stato, di cui alla legge n. 155 del 2005³⁹ in materia di contrasto al terrorismo internazionale, di somme derivanti dalla riassegnazione delle entrate di valori confiscati per operazioni antidroga, di proventi delle mense, nonché di quelle derivanti dal Fondo di rotazione per finanziamenti di progetti U.E.

2.2.4. "Libertà civili ed immigrazione".

L'Amministrazione ha comunicato che anche nel settore delle libertà civili e della immigrazione, nel corso del 2005, ha disposto manovre correttive per fronteggiare le riduzioni di spesa, trasferendo da capitoli che presentavano le disponibilità circa 1,8 milioni. La quota maggiore, per circa 1,2 milioni, è stata tratta, analogamente a quanto avvenuto del 2004, dal capitolo 2356 (spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di permanenza temporanea)⁴⁰.

2.3. *Audit*.

L'analisi che segue viene distinta nell'*audit* che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero dell'interno 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.

2.3.1. *Audit* sul sistema-contabile.

2.3.1.1. In materia di "entrata".

- Capitolo 3427 (recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del Ministero dell'interno, liquidati dalla Corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale). Già nella precedente relazione sull'esercizio 2004, si era sottolineata la mancata riscossione di 44,4 milioni, conseguenti ad una sentenza di condanna della Corte dei conti nei confronti di dipendenti dell'Amministrazione stessa. Il consuntivo 2005 si chiude con un accertato di circa 16 milioni, un importo da riscuotere sulla competenza di circa 15,6 milioni e da riscuotere sui residui di circa 62,5 milioni. Infatti, nel corso dell'esercizio in esame, sono stati riscossi solo 707 mila euro. A fronte di residui iniziali di circa 55,5 milioni, il 2005 si chiude con residui di 78,1 milioni.

(manutenzione auto/automezzi ed edifici, alloggiamenti), dei collaboratori di giustizia, delle comunicazioni, di alcune missioni operative.

³⁸ Legge 31 maggio 2005, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 31 marzo 2005, n. 45 recante "Disposizioni urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco".

³⁹ Legge 31-7-2005 n. 155, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale".

⁴⁰ I capitoli maggiormente interessati alle integrazioni sono stati: il 2203 – spese per missioni all'estero... (+60.000 euro); il 2260 - spese per il pagamento di canoni acqua, luce... (+216.800 euro); il 2270 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo (complessivamente, +1.497 mila euro).

- Capitolo 2441 (proventi della inserzione nel foglio per gli annunci amministrativi e giudiziari delle province). Mentre al 31 dicembre 2004, a fronte di previsioni definitive di circa 2,5 milioni, risultava un accertato, riscosso e versato di soli 16.900 euro, nel corso del 2005 sono stati riscossi e versati 3,0 milioni di euro, così da azzerare la voce “residui” al 31 dicembre 2005.
- Capitolo 3560 (Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno). A fronte di previsioni definitive di competenza di importo pari a circa 464,4 milioni, l'accertato ha raggiunto circa i 194,0 milioni, con versamenti totali per circa 177,7 milioni.

2.3.1.2. In materia di “spesa”.

- Eccedenze

Il capitolo 1801 si è chiuso con una eccedenza sulla competenza di notevole importo, pari a 16 milioni. Trattasi di spese per il personale (stipendi ed altri assegni fissi) del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

- Oneri latenti

L'Amministrazione ha confermato anche per l'esercizio in esame particolari criticità per alcuni capitoli di bilancio, sui quali gravano le spese per le locazioni degli immobili, adibiti a sedi degli uffici dell'Amministrazione, le spese postali e di notifica, le spese per utenze.

In merito alle spese per le locazioni, lo stanziamento iniziale di circa 38,8 milioni (sul cap. 1245 del centro di responsabilità Dipartimento degli affari interni e territoriali) è stato incrementato nel corso dell'esercizio con una variazione di circa 14,3 milioni, raggiungendo complessivamente circa 53,1 milioni a fronte di un fabbisogno quantificato dall'Amministrazione in circa 72,4 milioni. L'Amministrazione, nel segnalare le difficoltà per l'insufficienza degli stanziamenti, ha rappresentato che l'ammontare per le occupazioni extracontrattuali è pari a circa 9,1 milioni, oneri destinati a gravare sugli esercizi finanziari futuri.

Relativamente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, settori a rischio per la formazione di debiti latenti sono quelli delle spese postali, attualmente pari a circa 2,4 milioni (capitolo 1910), dell'assistenza sanitaria circa 1,2 milioni (capitolo 1852) e delle spese per fitto locali (capitolo 1905), il cui stanziamento di bilancio, circa 22 milioni, integrato da 2,5 milioni dal d.l. n. 16 del 2005⁴¹, è stato utilizzato per 16,7 milioni per contratti di locazione stipulati negli anni precedenti, mentre la restante somma, circa 7,8 milioni, è stata destinata a provvedimenti di riconoscimento di debito per occupazioni extracontrattuali, per oneri accessori e per nuovi contratti. L'Amministrazione ha quantificato in circa 20 milioni l'ammontare del debito ancora in essere ed ha sottolineato che la spesa per fitto locali è in costante aumento, in particolare per i maggiori oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali.

Sul capitolo 1913, sul quale gravano le spese per le utenze, a fronte di un fabbisogno di circa 25,2 milioni, lo stanziamento definitivo ha raggiunto i 18,3 milioni. Per pagare le spese dell'esercizio 2004, sono stati utilizzati circa 13,6 milioni, con la conseguenza che del 2005 è stato pagato solo il 20 per cento delle spese.

Il settore dell'accasermamento della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri è anch'esso contrassegnato da una grave situazione debitoria, determinatasi soprattutto negli anni passati per le locazioni.

⁴¹ D.l. 21 febbraio 2005, n. 16, recante “Interventi urgenti per la tutela dell'ambiente e per la viabilità e per la sicurezza pubblica”, convertito nella legge 22 aprile 2005, n. 58.

L'Amministrazione stessa ha precisato che al 31 dicembre 2003 i debiti ammontavano a 607,27 milioni⁴². Utilizzando i fondi messi a disposizione dall'art. 3, comma 10, lettera b), della legge n. 350 del 2003⁴³ (171 milioni, di cui 38 per il capitolo 2614 - Polizia di Stato e 133 per il capitolo 2663 - Arma dei Carabinieri, per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per i debiti contratti dall'Amministrazione della Pubblica Sicurezza per le attività svolte al 31 dicembre 2003), è stato avviato il processo di riassorbimento di una parte del debito che, al 31 dicembre 2004, ha fatto scendere la situazione debitoria a 372,205 milioni⁴⁴.

Al 31 dicembre 2005, la situazione presenta un importo per debiti di 146,6 milioni. A tale risultato si è giunti anche attraverso la rinegoziazione dei canoni di locazione e riducendo la realizzazione di nuove sedi. La quota residua del debito relativo ai fitti si è ridotta scendendo a circa 78,2 milioni (4,5 milioni per l'Arma dei Carabinieri ed a circa 73,7 per la Polizia di Stato).

Peraltro, l'Amministrazione stessa ha comunicato che si è incrementata la quota di debito per gli altri settori a causa delle riduzioni del bilancio 2005, raggiungendo i 68,29 milioni⁴⁵. Se si esclude la quota di debiti per le locazioni, che si è progressivamente ridotta dal 2003 al 2005, passando da 513 milioni ai 78,2 a fine 2005, si osserva che per gli altri settori (lavori, alloggiamento, impianti tecnici ed informatici, motorizzazione, equipaggiamento e casermaggio), dopo una drastica riduzione nel 2004, quando è scesa dai 94,27 milioni del 2003 a 30,21, si è di nuovo incrementata raggiungendo 68,29 milioni al 31 dicembre 2005. Si deve sottolineare che le risorse stanziare annualmente in bilancio non riescono a coprire i fisiologici incrementi della spesa determinati dai rinnovi contrattuali, dagli adeguamenti ISTAT, dalle spese per manutenzione degli edifici e, da ultimo, dagli impegni assunti prima dell'emanazione, nel corso del 2005, di due circolari del Capo della Polizia che hanno dettato disposizioni per il contenimento della spesa, evitando di destinare risorse e nuovi investimenti nello specifico settore.

L'azione svolta all'Amministrazione in quest'ultimo triennio per far fronte all'ingente debito che si era accumulato in particolare nel settore delle locazioni deve essere valutata positivamente. La Corte, nelle precedenti relazioni, ha più volte sottolineato che la formazione di debiti sommersi, oltre ad essere in contrasto con il principio di annualità di bilancio, rende aleatoria qualsiasi forma di programmazione ed è elemento di scarsa trasparenza del bilancio stesso. Pertanto, è necessaria una costante attenzione agli andamenti delle spese che, seppur non obbligatorie, finiscono con irrigidire gli esercizi finanziari futuri, sui quali cadono oneri comunque ineludibili.

2.3.2. *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.

⁴² Di cui: 513 relativi ai fitti (398,862 per l'Arma dei carabinieri e 113,896 per la Polizia di Stato), 20 milioni per lavori per la Pubblica Sicurezza, 4,6 per lavori per l'Arma dei Carabinieri, 57,5 per impianti tecnici, 5,4 per la motorizzazione, 0,438 per l'equipaggiamento e 6,3 per il casermaggio.

⁴³ Legge 24 dicembre 2003, n. 350, (legge finanziaria per il 2004).

⁴⁴ Di cui 342 milioni per debiti residui locazioni (265,862 per l'Arma dei Carabinieri e 75,896 per la Polizia di Stato) e 30 milioni per altri settori: 12,6 per lavori per la Pubblica Sicurezza, 2,4 per lavori per l'Arma dei Carabinieri, 6,0 per impianti tecnici, 3,3 per la motorizzazione, 0,35 per l'equipaggiamento e 6,0 per il casermaggio.

⁴⁵ Di cui: 20,9 milioni per l'accasermamento della Pubblica Sicurezza, soprattutto per lavori in economia sugli immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato di Roma, 3,9 per spese di alloggiamento delle Forze di Polizia in servizio di ordine pubblico in occasione delle Olimpiadi di Torino, 577 mila euro per lavori per l'Arma dei Carabinieri, 15,246 per spese di manutenzione e assistenza impianti informatici e telecomunicazioni, necessarie per assicurare la funzionalità del sistema, 1,9 per spese di manutenzione e noleggio di autovetture, 300 mila euro per l'equipaggiamento e 11,8 per utenze per l'Arma dei Carabinieri.

E' più ampia, riguardando dieci filiere contabili, che sono state individuate partendo da ordinati emessi nel corso dell'esercizio in esame, ricostruendo tutto il procedimento per valutarne la regolarità amministrativo-contabile.

Le operazioni di *audit* si sono tenute secondo le procedure previste, presso l'Ufficio Centrale di Bilancio del Ministero ed hanno interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali; il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; il Dipartimento della Pubblica Sicurezza; il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

- Dipartimento per gli affari interni e territoriali:

1) Capitolo 1246: "Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e di relativi impianti, acquisto, installazione, gestione e manutenzione di gruppi elettrogeni per l'illuminazione d'emergenza". Mandati nn. 79 e 104, esercizio 2005; importi, rispettivamente, 447.531,68 (I SAL) e 413.036,72 (II SAL) euro. Oggetto del contratto: "lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale ed impiantistico del Compendio edilizio del Viminale e degli immobili siti in Roma".

Sulla base di una perizia (n. 121/b del 28 luglio 2004) del Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, sulla quale si è espresso positivamente (adunanza del 29 luglio 2004) il Comitato tecnico amministrativo del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Lazio, a seguito di gara informale alla quale erano state invitate quindici ditte, tenutasi il 27 dicembre 2004, con importo a base d'asta di 1,1 milioni per lavori, comprensivi di 30 mila euro per l'attuazione di piani di sicurezza non soggetti a ribasso, i lavori sono stati affidati alla società, che ha presentato l'offerta al ribasso migliore.

2) Capitolo 1246: "Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e di relativi impianti, acquisto, installazione, gestione e manutenzione di gruppi elettrogeni per l'illuminazione d'emergenza". Mandato n. 132; esercizio 2005; importo 360.588,77 euro. Oggetto del contratto: "servizi di gestione degli impianti di riscaldamento, sollevamento, antincendio ed idrico sanitari, posti a servizio degli immobili siti in Roma, per la durata di quattro anni, dal 1° novembre 2003 al 31 ottobre 2007".

Detto servizio è stato affidato in seguito ad una convenzione CONSIP per la fornitura del servizio di gestione integrata (*Global Service*). L'importo pagato è relativo alle attività a canone che sono indicizzate annualmente sulla base dell'aumento dei prezzi al consumo accertato dall'ISTAT.

- Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile:

1) Capitolo 7302, "Spese per la costruzione, la ristrutturazione e l'acquisizione, anche in *leasing*, delle sedi di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, spese per interventi di manutenzione straordinaria, spese per l'acquisto e l'installazione di attrezzature ed impianti fissi nonché per infrastrutture sportive". Mandato n. 151 del 2005, esercizio di provenienza 2002; importo di 506.282,70 euro (13° SAL). Oggetto del contratto: "lavori di adeguamento di un fabbricato per la Direzione centrale della formazione e relativi servizi logistici, edificio comando e palazzina mensa. Roma - Capannelle".

Il Provveditorato Regionale alle OO.PP. del Lazio ed il Ministero dell'interno, Dipartimento dei vigili del fuoco e del soccorso pubblico e della difesa civile, in data 21 giugno 2002, hanno stipulato un atto di intesa per l'esecuzione di lavori di adeguamento di un fabbricato della Direzione centrale della formazione del complesso demaniale delle Scuole centrali antincendi di Roma Capannelle, per un importo complessivo di 11.878.508,68. A seguito di progettazione definitiva l'importo anzidetto è stato elevato a 14.278.508,68. Il Provveditorato Regionale alle OO.PP. del Lazio, nell'adunanza del 14 marzo 2002, ha approvato il progetto definitivo dei lavori ed ha curato la gara per la scelta del contraente, in relazione alla migliore offerta al ribasso. L'importo definitivo, pari a 12.440.603,44, è stato

impegnato con decreto del direttore centrale il 2 settembre 2002 e con decreto del 18 settembre 2002, ammesso al visto dalla Corte dei conti, è stato approvato e reso esecutivo il contratto. Successivamente, con decreto del direttore centrale, è stata approvata una variante che ha comportato un aumento dell'importo dei lavori di circa il 4 per cento.

Il certificato n. 14 rilasciato dal responsabile del procedimento certifica l'ammontare dei lavori eseguiti alla data del 16 marzo 2005 ed il credito vantato dalla ditta.

2) Capitolo 1952, "Vestiaro ed equipaggiamento – spese per il funzionamento del magazzino centrale e la conservazione del materiale in esso depositato – spese varie per l'igiene ecc." Mandato n. 17, esercizio di provenienza 2003; importo di 265.920 euro. Oggetto del contratto: "fornitura di n. 8000 maglie ignifughe".

Il decreto ordinativo del suddetto importo è stato intestato alla Unicredit Factoring Spa alla quale è stato ceduto il credito vantato dalla ditta aggiudicataria.

Dalla documentazione esaminata si evince che l'Amministrazione, con ordinativo di commessa del 28 febbraio 2003, ha chiesto una fornitura suppletiva (aumento del quinto) di 8.000 maglie ignifughe, con riferimento al contratto n. 6718 del 10 settembre 2002. Il collaudo si è svolto il 21 luglio del 2004 e si è concluso con giudizio favorevole.

- Dipartimento della Pubblica Sicurezza:

1) Capitolo 2811: "Spese per il potenziamento dei servizi dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza". Mandato n. 111; esercizio 2005; importo 154.800,00 euro. Oggetto del contratto: "fornitura relativa al servizio dello sviluppo del software a supporto delle attività quotidiane dell'Archivio Generale, nonché di servizi in *outsourcing*".

La ditta che ha fornito il servizio si è aggiudicata tale fornitura in seguito ad una licitazione privata alla quale erano state invitate cinque ditte, due delle quali hanno presentato l'offerta. La scelta è ricaduta su la ditta che aveva presentato l'offerta con la migliore quotazione economica. Il collaudo, in data 2 settembre 2005, si è concluso con un giudizio favorevole.

2) Capitolo 7401: "Spese per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti e mezzi tecnici e logistici, ecc.". Mandato n. 504; esercizio di provenienza 2005; importo 283.286,70 euro. Oggetto del contratto: "fornitura di n. 1 autoscala". Cessione di credito al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria spa.

3) Capitolo 2701 "Viveri occorrenti alle mense obbligatorie di servizio della Polizia di Stato ecc.". Mandato n. 123 del 2005; importo 367.062,07 euro. Oggetto del contratto: "servizio di mensa presso la Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato di Spoleto".

Il mandato in esame si riferisce ad un riconoscimento di debito per il proseguimento del servizio che, come da contratto, avrebbe dovuto concludersi il 31 dicembre 2004. La prosecuzione del servizio, dal 1° gennaio al 30 giugno 2005, alle medesime condizioni del contratto scaduto, è stata disposta nelle more della definizione della gara comunitaria che si è svolta con ritardo per "l'incompleta ed imprecisa acquisizione dalle Forze di Polizia interessate dei dati concernenti il numero dei pasti necessario per l'indizione della gara stessa, ciò ai fini della determinazione del prezzo complessivo del contratto relativo al servizio di mensa sopra menzionato". Inoltre, l'Amministrazione ha indicato quale concausa dei ritardi nell'espletamento della gara europea, un'asserita carenza di personale con specifica esperienza in materia. Copia del decreto di riconoscimento del debito è stata inviata alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione:

1) Capitolo 7352: "Spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di accoglienza e di assistenza". Mandato n. 4, esercizio 2005; importo 940.000,00 (III SAL). Il pagamento è stato preceduto da due SAL,

rispettivamente, di 392.467,18 e di 279.874,24. Oggetto del contratto: “Realizzazione di un Centro di accoglienza ed assistenza per immigrati in Libia – località Gharyan (Tripoli)”.

Il d.l. n. 241 del 2004⁴⁶ ha previsto interventi di sostegno nei Paesi di provenienza dell’immigrazione clandestina, attraverso la realizzazione strutture di accoglienza ed assistenza per la gestione del fenomeno migratorio. Con ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁷ è stata prevista, per la prosecuzione degli interventi straordinari ed urgenti per il contrasto e la gestione del fenomeno dell’immigrazione clandestina, una deroga alle norme in materia di contabilità pubblica ed alla legge n. 109 del 1994⁴⁸, e successive integrazioni e modificazioni.

Nell’ambito di un accordo con il Governo Libico è stata prevista la realizzazione di un centro di accoglienza ed assistenza per immigrati clandestini in territorio libico, località Gharian (Tripoli).

Il contratto in esame, cui afferisce il titolo di spesa n. 4 del 2005, è stato stipulato, sulla base della richiamata deroga alle norme di contabilità, a trattativa privata e prevede la consegna “chiavi in mano” del centro di accoglienza, per un importo complessivo di 5.270.558,50, di cui 497 mila euro per arredi. Dal decreto di impegno si evince che, trattandosi di opera da realizzare all’estero, al momento non era possibile quantificare esattamente gli importi per eventuali imprevisti e competenze accessorie, per i quali si sarebbe proceduto successivamente (sui fondi del capitolo 7352, residui di stanziamento, di lettera F).

In considerazione dell’urgenza di realizzare l’opera, il contratto è stato stipulato in attesa del parere dell’Ufficio provinciale dell’Agenzia del territorio sulla congruità del prezzo, parere che la ditta si è impegnata comunque ad accettare. A seguito del richiamato parere, il prezzo è stato determinato in un importo inferiore pari a 4.847.700,03 ed è stato oggetto di un atto aggiuntivo, con il quale è stato impegnato un ulteriore importo per somme a disposizione dell’Amministrazione, comprensive di imprevisti, spese in economia, spese tecniche per progettazione e direzione lavori, spese per collaudi. IVA), pari a 1.552.299,97.

Si osserva che il titolo di spesa in esame, III SAL, del 28 novembre 2005, per insufficienza di fondi sulle disponibilità di cassa, non liquida per intero la somma richiesta; al saldo, 46.845 euro, l’Amministrazione procederà nel corso del corrente 2006.

2) Capitolo 2356: “Spese per l’attivazione, la locazione, la gestione, ivi compresa la manutenzione ordinaria, dei centri di permanenza temporanea, ecc.” Mandato n. 2, esercizio di provenienza 2003; importo 305.667 euro. Oggetto del contratto: “fornitura di padiglioni ad uso dormitorio e per servizi igienici”.

L’individuazione della ditta è avvenuta a trattativa privata e il relativo preventivo è stato congruito dall’Ufficio provinciale dell’Agenzia del Territorio di Salerno per un importo complessivo di 1.018.890 euro. Con il titolo di spesa in esame è stata liquidata la spesa residuale.

Per fronteggiare l’eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari giunti irregolarmente sul territorio nazionale, con ordinanze di protezione civile del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3244 del 1° ottobre 2002 e n. 3298 del 3 luglio 2003, sono state previste deroghe alla normativa vigente in materia di procedure per la scelta del contraente ed all’art. 24 della legge n. 289 del 2002⁴⁹, che, in materia di acquisto di beni e servizi, ha previsto l’obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A. Sulla base di tali deroghe, l’Amministrazione ha affidato a trattativa privata, con lettera di incarico, alla ditta suddetta la

⁴⁶ D.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito con la legge 12 novembre 2004, n. 271.

⁴⁷ Ordinanze nn. 3262 e 3298, rispettivamente del 31 gennaio e 3 luglio 2003, e successive modificazioni ed integrazioni, di cui l’ordinanza n. 3361 dell’8 luglio 2004.

⁴⁸ Legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante “Nuova legge quadro in materia di lavori pubblici”.

⁴⁹ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).”

realizzazione di prefabbricati componibili coibentati per il centro di prima assistenza e soccorso per i cittadini extracomunitari in Lampedusa. Successivamente, su “disposizione governativa ed in base ad accordi di cooperazione”, le strutture sono state destinate ai centri di accoglienza da realizzare in territorio libico. La verifica finale delle strutture, effettuata dalla Commissione nominata dal Dipartimento della protezione civile, si è conclusa il 17 febbraio 2005 con parere favorevole in merito alla rispondenza delle strutture al capitolato tecnico ed all’adeguatezza delle stesse alle indicazioni tecniche espresse dalla Delegazione Libica.

3) Capitolo 2356: “Spese per l’attivazione, la locazione, la gestione, ivi compresa la manutenzione ordinaria, dei centri di permanenza temporanea, ecc.” Mandato n. 3, esercizio 2005; importo 192.371 euro. Oggetto del contratto: “Attivazione d’urgenza di un centro di prima accoglienza per immigrati presso Cassibile di Siracusa”.

Dalla documentazione esaminata emerge che nel mese di luglio 2005 la provincia di Siracusa è stata interessata da un fenomeno di immigrazione clandestina, che ha spinto l’Amministrazione ad attivare con urgenza un centro di prima accoglienza. La Prefettura di Siracusa ha conferito all’Associazione “Alma Mater” l’allestimento e la gestione dei servizi di accoglienza. Considerata l’urgenza, il servizio è stato attivato dal 18 luglio, prima ed in attesa della sottoscrizione del contratto, “al fine di evitare seri problemi di ordine pubblico che si sarebbero inevitabilmente verificati”. Il valore presunto del contratto, stimato sul numero di 105 persone medie giornaliere, è pari a 2.625.420.

La spesa, di cui al mandato in esame, afferisce al riconoscimento di debito per le prestazioni rese prima della sottoscrizione della convenzione, dal 18 luglio al 25 agosto 2005, e si concluderà il 31 dicembre 2006, con possibilità di rinnovo espresso per ulteriori due anni.

L’esame della documentazione relativa alle procedure che si sono concluse con l’emissione dei titoli di spesa esaminati in sede di *audit* ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti. La Corte, peraltro, richiama l’attenzione dell’Amministrazione sulla necessità che si utilizzi con cautela all’istituto del riconoscimento di debito, istituto di carattere eccezionale al quale ricorrere solo nei casi in cui, per motivate ragioni, non sia possibile provvedere altrimenti.

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

3.1. Programmi ed obiettivi.

La direttiva generale per l’attività amministrativa e per la gestione relativa all’anno 2005 definisce le priorità politiche, gli obiettivi e i risultati attesi dall’azione amministrativa dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, dirigenti di primo livello, identificati nei Capi Dipartimento. E’ suddivisa in tre sezioni che indicano: 1) le priorità politiche e le principali linee strategiche, in coerenza con il programma di governo; 2) gli obiettivi dell’azione amministrativa, anche sulla base delle proposte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa; 3) il sistema di monitoraggio dell’attuazione della direttiva stessa, in connessione anche con il monitoraggio dell’attuazione del programma di governo.

In coerenza con l’azione avviata nel 2004, che si era conclusa con l’elaborazione di un nuovo modello del processo di pianificazione e controllo, il Servizio di controllo interno (SECIN) ha promosso l’applicazione per la prima volta al processo di formazione della direttiva generale del modello proposto, che mira ad integrare la programmazione strategica con la programmazione economico-finanziaria, conseguendo un notevole anticipo nei tempi di acquisizione delle proposte di obiettivi strategici operativi da parte dei Dipartimenti.

Particolare attenzione è stata posta da parte del SECIN alla definizione del sistema informativo automatizzato di supporto al controllo di gestione, attraverso l’approfondimento del modello SEGEST-SISTRA, che può essere riutilizzato anche per l’analisi dei costi. E’, infatti, risultata vantaggiosa la sua riutilizzazione attraverso un sistema applicativo comune a più

ministeri (riuso in ASP)⁵⁰. In attesa dell'acquisizione del sistema, il monitoraggio è stato condotto secondo le già sperimentate modalità, integrate con la rilevazione di eventuali criticità. Si osserva che questo elemento aggiuntivo potrà permettere un migliore espletamento dei compiti affidati al SECIN dal comma 31 della legge finanziaria per il 2005, consentendo una tempestiva segnalazione al vertice politico dei programmi che non presentano più i necessari requisiti di efficacia e di efficienza, per l'esercizio dei poteri attribuiti dalla nuova normativa al vertice politico stesso per il contenimento della spesa.

E' stato ulteriormente sviluppato il progetto "controllo di gestione presso i dipartimenti e le prefetture – UTG", con l'individuazione di altre venti prefetture che nel secondo semestre del 2006 saranno inserite nel programma, andando ad aggiungersi alle quaranta che già partecipano alla sperimentazione. Il progetto ha un orientamento alla ridefinizione dei processi a fini di recupero delle risorse.

Il SECIN dell'Amministrazione dell'interno, attraverso un'azione costante che non ha subito interruzioni, ha accresciuto il proprio ruolo nell'ambito del processo di pianificazione strategica, che implica una corretta integrazione tra le fasi della pianificazione economico-finanziaria e l'attività di programmazione amministrativa, alle quali non può essere disgiunto il processo di controllo. In particolare, sono state predisposte le linee guida per la programmazione annuale ed il relativo monitoraggio, che tengono conto degli esiti della prima attuazione del progetto di controllo di gestione per i dipartimenti e per alcune prefetture-UTG⁵¹.

3.2. Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

3.2.1. Risultati di consuntivo.

(in milioni di euro)

	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%	Economie	
	16.915,2	15.795,6	94,1	16.951,2	15.822,3	93,5	1.057,1

Come già osservato nei precedenti paragrafi, è stata sensibile la riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al 2004 (-197,6 milioni), con una capacità di impegno pari al 94,1 per cento, in leggera riduzione rispetto all'anno precedente (98,9 per cento).

(in milioni di euro)

Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti/massa spendibile	% pag.ti/autorizz. di cassa
24.011,3	18,536,59	16.187,9	67,4	93,5

⁵⁰ 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.

⁵¹ La sperimentazione, avviata già nel 2004, ha riguardato tutti i Dipartimenti; dal mese di ottobre 2004 un primo gruppo di prefetture (venti) e dal mese di giugno 2005 un secondo gruppo (di altre venti prefetture). Sono stati definiti gli indicatori delle diverse tipologie, di risultato, di produttività, di efficienza, di tempestività, di giacenza, alle quali sono ricondotti, rispettivamente, l'avanzamento del programma, l'impiego di risorse per unità di prodotto, il costo medio unitario, il tempo medio di evasione, la capacità di evasione. Per ogni tipologia sono definite le modalità di calcolo. Sono stati analizzati quindici processi in termine di efficienza e di tempi di giacenza. E' stato elaborato un programma che prevede l'introduzione in via sperimentale di un prototipo di sistema informatico a supporto del controllo di gestione, l'installazione di una versione evoluta del protocollo informatico in essere, coerente con il modello organizzativo dei processi ed integrato con il sistema informativo del controllo di gestione.

Anche la massa spendibile è risultata inferiore al precedente esercizio (-489,8); si conferma il miglioramento della capacità di spesa sia in rapporto alla massa spendibile (dal 66 al 67,4 per cento) che alle autorizzazioni di cassa (dal 90,5 per cento al 93,5).

3.2.2. Contabilità degli enti locali.

Si premette che i trasferimenti erariali da erogare agli enti locali per il 2005 discendono dalla legge n. 350 del 2003⁵² (legge finanziaria). L'entità dei trasferimenti erariali ai comuni ed alle province ha raggiunto i 14.336,38 milioni (rispettivamente, 12.923,77 a favore dei comuni e 1.412,61 delle province; nel 2004 erano stati complessivamente pari a 14.757,36 milioni)⁵³. L'Amministrazione ha sottolineato che nell'esercizio in esame si sono presentate difficoltà nel disporre il pagamento dei fondi a favore degli enti locali a causa della indisponibilità delle risorse assegnate, in termini di competenza e di cassa.

Per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001⁵⁴, la disciplina dei trasferimenti erariali ha subito sostanziali modifiche, che hanno comportato il ricorso ad entrate proprie prima di spettanza dell'erario e la compartecipazione a entrate erariali. Poiché queste operazioni dovevano avvenire senza aggravio per il bilancio dello Stato e senza ledere l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali, l'attribuzione di queste maggiori entrate è stata compensata operando analoga riduzione dei trasferimenti erariali spettanti agli stessi enti locali.

In realtà, l'operazione compensativa posta in essere dal Ministero sui trasferimenti erariali attribuiti a ciascun ente locale è risultata di difficile applicazione in presenza delle riduzioni operate dal Ministero dell'economia e delle finanze direttamente sugli stanziamenti di bilancio dei capitoli cui è imputata la spesa dei trasferimenti erariali e soprattutto agli stanziamenti dei capitoli: 1316 "Fondo ordinario", 1317 "Fondo perequativo" e 1318 "Fondo consolidato". Inoltre, le riduzioni dovute all'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (R.C.A.), all'imposta provinciale di trascrizione (I.E.T.), ai maggiori proventi dell'addizionale energetica (ENEL), al passaggio nei ruoli statali del personale scolastico ATA, sono applicate solo sul capitolo 1316, mentre la riduzione per la compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'IRPEF è applicata

⁵² Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

⁵³

Capitoli	Tipologia di contributo	Comuni	Province	totale
1316	Contributo ordinario	3.022,11	186,25	3.208,36
1317	Contributo perequativo	778,12	103,94	882,06
1318	Contributo consolidato	1.369,19	62,08	1.431,27
1319	Contributo funzioni trasferite parte corrente (Federalismo amministrativo)	25,23	93,29	118,52
1320	Compartecipazione all'IRPEF	6.024,31	407,47	6.431,78
1332	Contributo IVA servizi esternalizzati	439,43	2,08	441,51
1334	Retrocessione imposta sostitutiva	9,63	2,03	11,66
1337	Contributi comuni inferiori a 1.000 abitanti	5,00	=	5,00
7232	Contributo sviluppo investimento dei comuni e delle province	929,93	47,46	977,39
7236	Contributo comuni inferiori a 3.000 abitanti	46,15		46,15
7237	Contributo funzioni trasferite (parte capitale)	9,25	407,51	416,76
7238	Contributo IVA servizi trasporti	100,94	63,08	164,02
7239	Contributo straordinario comuni di Napoli e Palermo e provincia di Napoli	60,57	37,42	97,99
7243	Contributo per garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo	103,91	=	103,91
Totale		12.923,77	1.412,61	14.336,38

Fonte: Ministero dell'interno.

⁵⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, recante "Modifiche al titolo V della Costituzione".

dal Ministero dell'economia e delle finanze sui capitoli 1316, 1317 e 1318, per essere attribuita al capitolo 1320 "compartecipazione all'IRPEF".

A ciò va aggiunto che l'applicazione delle riduzioni non trova sempre capienza nei trasferimenti erariali. In particolare per le province, mano a mano che le detrazioni vengono operate, si assottiglia l'ammontare dei contributi erariali non consentendo di trattenere gli interi gettiti ovvero i minori oneri. L'ammontare complessivo delle riduzioni, per insufficienza dei trasferimenti erariali, determina un'insufficienza dello stanziamento soprattutto sul capitolo 1316 (fondo ordinario), sul quale, nel 2005, è stato erogato il 77 per cento del contributo previsto.

Infine, per ripristinare l'equilibrio delle disponibilità di bilancio, l'Amministrazione dispone variazioni compensative tra capitoli appartenenti alla stessa Unità Previsionale di Base (U.P.B.), o richiede al Ministero dell'economia e delle finanze le variazioni compensative a carico dei capitoli cui fanno capo i trasferimenti erariali che hanno subito le riduzioni a favore dello stanziamento di bilancio relativo al fondo ordinario.

Le quote di riduzioni non recuperate per insufficienza dei trasferimenti erariali sono restituite dagli enti locali interessati tramite versamento sul capitolo di entrata 3453, ai sensi dell'art. 31, comma 12, della n. 289 del 2002⁵⁵ e del successivo decreto applicativo del 17 novembre 2003, per essere riassegnate al capitolo 1316, con variazione disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 ottobre di ciascun anno, come previsto dall'art. 3, comma 7 del citato decreto. Per un importo di 222 milioni queste somme non sono state riassegnate.

Peraltro, per il 2005, l'art. 3 della legge n. 233 del 2005⁵⁶ ha stabilito che il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni compensative di bilancio anche sui titoli della spesa dello stato di previsione del Ministero dell'interno, occorrenti per l'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 61 del d.lgs. n. 446 del 1997, dall'art. 10, comma 11, della legge n. 133 del 1999 e dall'art. 8, comma 5, della legge n. 124 del 1999, relative ai trasferimenti erariali agli enti locali⁵⁷. Nell'esercizio in esame, le variazioni compensative suindicate, pari a complessivi 603,89 milioni, a carico dei capitoli 7232, 7236 e 7237 ed a favore del capitolo 1316, sono state disposte con decreto del Ministro dell'economia adottato solo in 24 gennaio 2006 (n. 8233), mentre, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2005, risultava un accantonamento per un importo complessivo di 603,89 milioni che non è stato reso disponibile sul capitolo 1316.

Anche il decreto di variazione relativo delle risorse provenienti dal capitolo di entrata 3453 è stato adottato solo in data 24 gennaio 2006.

Considerato il disposto dell'art. 11 *quater*, comma 2, lettera b) della legge n. 468 del 1978, come modificato dall'art. 1, comma 5 della legge n. 246 del 2002⁵⁸, l'Amministrazione non ha potuto provvedere ad impegni a carico delle risorse in corso di assegnazione e si è trovata, pertanto, nell'impossibilità di utilizzare gli stanziamenti di competenza.

⁵⁵ Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

⁵⁶ Legge 11 novembre 2005, n. 233, recante "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2005".

⁵⁷ D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, recante "Istituzione imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali"; legge 13 maggio 1999, n. 133, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno"; legge 3 maggio 1999, n. 124.

⁵⁸ Stabilisce l'articolo che, chiuso al 31 dicembre l'esercizio finanziario, nessun impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto. Gli uffici centrali di bilancio devono astenersi dal ricevere atti di impegno che dovessero pervenire dopo tale data, ad eccezione di quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nel mese di dicembre.

Anche nel 2005 si sono riscontrate criticità per l'insufficienza delle risorse in termini di cassa, che hanno determinato difficoltà nelle erogazioni a favore degli enti locali soggetti al monitoraggio da parte dell'Amministrazione.

Complessivamente, lo stanziamento di cassa destinato agli enti locali è stato pari a 16.557,19 milioni (15.492,00 nel 2004), mentre la massa spendibile ammontava a circa 22.058,69 (22.560,00 nel 2004). Con la legge di assestamento non sono stati assegnati ulteriori fondi di cassa, seppur richiesti dall'Amministrazione.

Nel 2005 non sono stati operati rimborsi a favore delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato; risultano ancora da rimborsare 5.135,20 milioni (8.558,73 milioni nel 2004), per anticipazioni disposte dalle sezioni di tesoreria ai comuni inferiori a 50.000 abitanti, nonché per le somme anticipate agli enti locali monitorati negli anni. Relativamente ai pagamenti urgenti disposti a favore degli enti locali monitorati, alle sezioni di tesoreria è ancora dovuto l'importo di 2.236,61 milioni. Complessivamente, è ancora dovuta la somma di 7.371,81 milioni.

A decorrere dal 2003, i residui delle spese correnti non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento si intendono perenti agli effetti amministrativi⁵⁹. Di conseguenza, i residui perenti relativi ai capitoli 1316 (Fondo ordinario), 1317 (Fondo perequativo) e 1318 (Fondo consolidato), destinati al finanziamento dei ripiani da disporre a favore delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ammontano a complessivi 4.865,39 milioni.

3.2.3. Contabilità speciali.

E' proseguita l'attività di monitoraggio dell'andamento finanziario delle contabilità speciali intestate ai prefetti in sede, con particolare attenzione alle anticipazioni per i pagamenti dei canoni di locazione degli immobili adibiti a caserme ed uffici del personale della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri⁶⁰. Il monitoraggio ha evidenziato, alla data del 31 dicembre 2005, scoperti per circa 40 milioni (32 in meno rispetto al 31 dicembre 2004), di cui circa 16 milioni per fitti caserme, fitti locali ed accasermamento della Polizia di Stato e circa 24 milioni per i Carabinieri. Si tratta di esuberi di spesa che vengono ripianati nei successivi esercizi in connessione con il formarsi di debiti pregressi e del ritardo con il quale spesso sono trasmessi i rendiconti. E' pertanto necessario che l'Amministrazione proceda ad una costante verifica delle spese delle prefetture e delle altre strutture periferiche e ad una programmazione quanto mai attenta del riparto delle risorse.

Attraverso un'analoga attività di monitoraggio sono state accertate le somme versate in conto entrate eventuali e diverse del Ministero dai prefetti titolari di contabilità speciale, al capo XIV cap. 3560, a fronte di aperture di credito ricevute nel 2004. Il totale dei versamenti ammonta a circa 104 milioni. E' in corso il monitoraggio dei versamenti relativi alle aperture di credito del 2005.

Una particolare attenzione è stata posta all'esame delle spese sostenute dai prefetti per studi e ricerche a seguito di incarichi affidati a soggetti estranei all'Amministrazione, ai sensi dei commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004. E' emerso che le spese di cui sopra ammontano complessivamente a 49 milioni, di cui circa 47,5 per attività di consulenza ed 1,5 per incarichi di studio.

⁵⁹ L'art. 1, comma 7, del d.l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, recante "misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica", ha abrogato tutte le disposizioni legislative che derogavano all'art. 36, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440.

⁶⁰ Il monitoraggio avviene attraverso l'esame dei bilanci di verifica e dei relativi modelli F2, dai quali risultano le situazioni debitorie di ciascuna prefettura-UTG, il modello F2 contiene l'elenco dettagliato delle anticipazioni autorizzate da ciascun dipartimento.

3.2.4. Attività di vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali

Il recente decreto legge 18 maggio 2006, n. 181 ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di vigilanza sull'albo dei segretari comunali e provinciali.

L'attività di vigilanza sull'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, prima dell'entrata in vigore del citato decreto, era affidata al Ministero dell'interno dall'art. 102, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000. Il comma 2, dell'art. 33 del d.P.R. n. 465 del 1997⁶¹ prevedeva la tipologia di atti che l'Agenzia doveva sottoporre alla valutazione del Ministero, unitamente agli interventi da adottare in caso di difformità degli stessi dalla normativa vigente. E da sottolineare che l'Agenzia mantiene completa autonomia sui singoli atti di gestione, senza obbligo alcuno di riferire all'amministrazione vigilante.

Al fine di assicurare organicità ed uniformità alle attività attraverso le quali si esplica la funzione di vigilanza, definire le competenze relative ai vari adempimenti, in data 8 febbraio 2005 è stata emanata una direttiva che sottopone a vigilanza sia l'attività degli organi e degli uffici centrali dell'Agenzia e della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale, che quella posta in essere dalle sezioni regionali della stessa Agenzia e dalle direzioni regionali ed interregionali della Scuola.

Alle prefetture-UTG, aventi sede nel capoluogo della regione, è stata affidata l'istruttoria relativa alla attività posta in essere in sede periferica.

3.2.5. Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

Nel corso dell'esercizio in esame è stato necessario integrare con 2,8 milioni lo stanziamento iniziale di 2,6 milioni, inferiore a quello assegnato nel precedente esercizio.

Nell'ultimo quadriennio la spesa per consumi intermedi ha subito un costante incremento (3,953 milioni nel 2002, 3,994 nel 2003, 4,079 nel 2004 e 5.362 nel 2005). Il costo della formazione è rimasto sostanzialmente invariato negli anni 2002/2003 (1,572 milioni), mentre è aumentato negli ultimi due esercizi (1,662 del 2004 e 1,722 nel 2005). Nell'anno in esame le spese per lavori hanno inciso in modo determinante sull'ammontare complessivo delle spese (1,212 milioni), determinando la necessità della variazione di bilancio di cui si è detto.

3.3. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

(in milioni di euro)

2004			2005		
Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
1.669,9	1.660,0	99,4	1.688,2	1.631,3	96,6

Si sottolinea che a fronte di una massa impegnabile di circa 1.766,6 milioni gli impegni lordi sono stati pari a circa 1.656,4 milioni, con una eccedenza di spesa di complessivi 31,7 milioni (in diminuzione rispetto al 2004, 77,8 milioni), in particolare sui capitoli 1801, 1819 e 1820, relativi a spese per retribuzioni.

La velocità di spesa è rimasta sostanzialmente invariata con riguardo alla massa spendibile (dall'81,0 per cento all'81,6) ed è migliorata con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dall'89,7 al 92,2 per cento).

⁶¹ Ai sensi del comma 2 dell'art. 33 del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, il Ministero deve ricevere le relazioni semestrali sull'attività dell'Agenzia, copia del bilancio preventivo, della relazione previsionale e programmatica triennale, del rendiconto del cassiere, del rendiconto generale della gestione, delle delibere del collegio dei revisori e degli atti regolamentari. Il Ministero può chiedere copia delle deliberazioni dei consigli di amministrazione nazionale e delle sedi regionali che disciplinano la tenuta dell'albo, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia e delle sue articolazioni regionali, nonché notizie e documentazione sull'attività ed i provvedimenti di competenza dell'Agenzia.

(in milioni di euro)

2004		2005	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
2.050,1	1.850,2	2.047,4	1.813,3

(in milioni di euro)

2004			2005		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
1.661,0	81,0	89,7	1.672,3	81,6	92,2

Come già evidenziato nel paragrafo 2.2.2, il bilancio del Dipartimento è stato penalizzato anche dalle mancate riassegnazioni, pari a circa 10 milioni⁶², mentre, per le spese obbligatorie, circa 7,2 milioni sono stati oggetto di decreti di variazione perfezionati dopo la chiusura dell'esercizio e, pertanto, non impegnabili. Tale circostanza ha determinato effetti negativi in quanto ha privato l'Amministrazione di somme a lei dovute e l'ha costretta ad utilizzare gli stanziamenti ordinari per spese generate da servizi che ha reso e che avrebbero dovuto essere coperte, appunto, con le riassegnazioni.

Inoltre, si sottolinea che il d.l. n. 16 del 2005⁶³ aveva assegnato al Ministero, per le specifiche esigenze connesse al mantenimento di elevati standard di ordine pubblico, sicurezza e tutela dell'incolumità, 100 milioni. Di tale assegnazione complessiva, l'importo di 20 milioni era stato destinato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per i compiti svolti in tale ambito.

Tale somma, però, non è stata attribuita per intero dal Ministero dell'economia e delle finanze, che, solo in prossimità della chiusura dell'esercizio, ha proceduto all'assegnazione di 12 milioni. Ha sottolineato l'Amministrazione che la pianificazione distributiva di queste risorse prevedeva 3 milioni per gli obiettivi della Direzione per l'emergenza, che ha potuto usufruire solo di 1,8 milioni, con un conseguente ridimensionamento degli obiettivi stessi.

Permane anche nel 2005 una situazione creditoria nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile, per 2,5 milioni (era pari a 4,1 milioni nel 2004), per oneri sostenuti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel 2002, in occasione del terremoto verificatosi nelle province di Campobasso e di Foggia e dell'attività eruttiva dell'Etna. E' in corso di riassegnazione l'importo parziale di circa 531 mila euro, versati a fine 2005. Come già sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni al Parlamento, il mancato, tempestivo rientro delle spese anticipate a vario titolo, anche in considerazione delle minori disponibilità finanziarie a disposizione, continua ad incidere negativamente sulla gestione finanziaria del Dipartimento.

3.3.1. Potenziamento del parco automezzi.

Tra gli obiettivi per il 2005 la direttiva ha confermato il potenziamento e l'ammodernamento del parco automezzi, ai quali sono correlate l'efficacia del soccorso e la sicurezza degli operatori. Per gli acquisti di diverse tipologie di automezzi sono stati utilizzati ordinari stanziamenti di bilancio nonché le risorse rese disponibili dalle leggi finanziarie n. 388 del 2000 e n. 448 del 2001, che hanno rifinanziato la legge n. 217 del 1992, attribuendo circa 30,2 milioni e 154,9 milioni.

⁶² I 10 milioni sono così ripartiti: fondi O.N.A.P.S.A., 6.337.622; fondi convenzioni con le regioni ed altri enti pubblici, 3.238.995; proventi servizi formativi Corpo nazionale vigili del fuoco, 31.710; fondi ordinanze protezione civile, 447.043; fondi CONI per guppi sportivi del Corpo, 68.380.

⁶³ D.l. 21 febbraio 2005, n. 16, convertito con legge 22 aprile 2005, 58.

Nel 2005 si è provveduto ad effettuare pagamenti delle rate già impegnate; in particolare nel settore dell'emergenza sono stati pagati circa 18,5 milioni, nel settore macchinari e materiali circa 25,5 milioni e nel settore informatico 3 milioni.

Le risorse rese disponibili negli anni precedenti dalle leggi di potenziamento hanno consentito un significativo rinnovamento delle dotazioni dei mezzi di soccorso, che difficilmente si sarebbe potuto ottenere con le ordinarie risorse di bilancio.

3.3.2. Difesa civile e protezione civile.

Come già osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni, la materia della "difesa civile"⁶⁴ manca di un adeguato quadro normativo e le disposizioni dalle quali discendono responsabilità e compiti si individuano in una normativa discontinua che afferisce a materie diverse, seppur connesse alla "sicurezza" nella sua accezione più ampia destinata a vari soggetti.

Il d.lgs. n. 300 del 1999, all'art. 14, attribuisce al Ministero dell'interno le funzioni e i compiti dello Stato in materia di "difesa civile", senza peraltro definirne i contenuti. Il successivo d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, di approvazione del regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello generale dirigenziale del Ministero dell'interno, ha istituito all'art. 6 il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, nel cui ambito si configura la direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile. Infine, l'art. 14 del d.lgs. n. 217 del 2005, individua il Corpo nazionale come riferimento istituzionale in diversi settori di attività riconducibili al sistema di difesa civile.

Attesa la complessità della materia, anche in relazione alla molteplicità di soggetti chiamati ad operare all'interno del "sistema", che pone anche problemi di coordinamento, si sottolinea nuovamente la necessità che la materia sia finalmente oggetto di un'organica disciplina normativa⁶⁵.

Nel 2005, si sono svolte 55 esercitazioni di difesa civile per la verifica dei piani provinciali adottati.

3.3.3 Protezione civile.

In materia di protezione civile, la Corte anche nelle precedenti relazioni si è soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al d.l. n. 343 del 2001⁶⁶, sottolineando in particolare alcuni aspetti problematici della disciplina vigente⁶⁷.

⁶⁴ La "difesa civile" attiene alla più ampia materia della "sicurezza dello Stato" e dovrebbe costituire un sistema di tutela e soccorso in caso di eventi, naturali o determinati dall'uomo, volontari o occasionali, che per la loro gravità ed estensione richiedono misure preventive, di sorveglianza e di soccorso necessarie per la tutela politica, sociale, economica ecc. del Paese. In ciò differenziandosi dalla "protezione civile", che attiene alla tutela della popolazione e dei beni in casi di eventi calamitosi, naturali o incidentali, che pur se gravi non implicano una minaccia alla stabilità ed alla sicurezza del Paese. A livello internazionale, la "difesa civile" implica la partecipazione ad organismi internazionali con finalità di sicurezza (quali la NATO) e la sottoscrizione di accordi bilaterali o multilaterali.

⁶⁵ Sotto il profilo organizzativo e di indirizzo, il quadro normativo sopra definito è completato con singoli provvedimenti, che per il loro oggetto sono diversamente classificati (da riservato a segreto). Gli atti più recenti si riferiscono alle ipotesi connesse con il terrorismo e richiamano il Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici con armi non convenzionali e le direttive del Ministro approvate con decreto 23 agosto 2005 ad integrazione del Piano nazionale per la gestione degli eventi di natura terroristica e finalizzate alla creazione di un sistema integrato dell'emergenza.

⁶⁶ 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".

⁶⁷ Come è noto, infatti, il sistema della protezione civile è stato oggetto di vari interventi normativi, non sempre coordinati tra di loro. Il d.lgs. n. 300 del 1999 aveva ridefinito il vertice del sistema, attribuendo al Ministro dell'interno funzioni di indirizzo politico e di controllo ed all'Agenzia di protezione civile compiti tecnico-operativi e scientifici. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 117 Cost., ha incluso la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita⁶⁷. L'agenzia è stata soppressa con d.l. n. 343 del 2001⁶⁷ e le responsabilità nazionali del settore sono state nuovamente assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Dipartimento della

L'art. 4 del d.l. n. 90 del 2005⁶⁸, è intervenuto nella disciplina della materia attribuendo la titolarità piena della funzione nel settore della protezione civile interamente al Presidente del Consiglio dei ministri, che può farne oggetto di delega ed ha, a tal fine, abrogato ogni riferimento normativo in materia di politiche di protezione civile, recato dagli artt. 1, 3, 5 e 6 *bis* del d.l. n. 343 del 2001⁶⁹, ad attribuzioni del Ministro o del Ministero dell'interno⁷⁰. Rimangono attribuite al Ministro le funzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel settore ha acquistato rilievo la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi", che coinvolge ampiamente anche l'attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. In particolare, nel mese di aprile 2005, in ragione delle esequie del Santo Padre Giovanni Paolo II, il Dipartimento ha posto a disposizione materiale assistenziale, su richiesta del Dipartimento della protezione civile, per un importo di 1,5 milioni; mentre, in relazione agli interventi del 2004, a seguito del maremoto verificatosi nell'oceano indiano, nel mese di novembre 2005 è stato effettuato il versamento da parte del Dipartimento della protezione civile di circa 858 milioni, che peraltro ancora non sono stati riassegnati al pertinente capitolo di bilancio del Ministero. Inoltre, non è avvenuto ancora il rimborso di 2,5 milioni per gli oneri sostenuti dal Corpo dei vigili del fuoco per le attività svolte nel 2002, in occasione del sisma nelle province di Campobasso e Foggia e dell'attività eruttiva dell'Etna.

3.4. Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione.

2004			2005		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
418,2	330,1	78,9	248,7	218,2	85,4

Nel 2005 gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati ridotti del 41 per cento rispetto all'esercizio 2004.

I consumi intermedi hanno subito un incremento rispetto al precedente esercizio (5,0 milioni rispetto ai 3,9 del 2004), per effetto di variazioni di bilancio in corso d'anno che hanno aumentato gli stanziamenti iniziali pari a 1,3 milioni. Di tali incrementi 1,7 milioni sono stati destinati alle spese per il funzionamento della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

3.4.1. Progetto nazionale di sostegno delle vittime del traffico di esseri umani.

Come è noto, l'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede la concessione di permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale e la partecipazione degli stranieri, che versano in

protezione civile, con l'attribuzione al Ministro dell'interno, tra le altre, delle funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri. L'art. 1 del d.l. n. 343 del 2001 attribuiva la titolarità delle politiche di protezione civile al Ministro dell'interno ed il successivo art. 5 attribuisce la stessa titolarità al Presidente del Consiglio dei ministri.

⁶⁸ Decreto legge 31 maggio 2005, n. 90, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione civile", convertito dall'art. 1 della legge 30 luglio 2005, n. 176.

⁶⁹ Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

⁷⁰ L'attuale quadro normativo mantiene, peraltro, in essere le criticità attinenti ai rapporti tra regioni e prefetti, ai quali la legge n. 225 del 1992, non modificata dalla successiva normativa, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale. Infatti, l'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle regioni il potere di individuare i principi in base ai quali le province ed i comuni devono predisporre i piani di emergenza di rispettiva competenza e di attuazione delle misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel contempo, l'art. 5, comma 4, del richiamato d.l. n. 343 del 2001, anche per fare chiarezza tra i poteri del prefetto e della regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della citata legge n. 225, salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

situazioni di pericolo per la loro incolumità, a causa di situazioni accertate di violenza o di grave sfruttamento, ai programmi di assistenza e di integrazione sociale.

In tale ambito, con riferimento in particolare al progetto nazionale per il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine delle vittime del traffico di essere umani e della prostituzione, nel mese di luglio 2005 si è conclusa la terza annualità dell'iniziativa (270 mila euro) finanziata dal Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base dell'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998, che ha consentito il ritorno volontario assistito di 78 vittime di tratta. L'iniziativa è stata realizzata con la collaborazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con la quale l'Amministrazione dell'interno ha sottoscritto il 30 luglio 2004 un'apposita convenzione. Le somme anticipate dell'Organizzazione sono state rimborsate direttamente dal citato Dipartimento delle pari opportunità, sulla base di rendiconti quadrimestrali presentati dall'Organizzazione e visti per regolarità dal responsabile del progetto del Ministero dell'interno⁷¹.

L'intervento è proseguito con la quarta annualità, avviata dopo la sottoscrizione di una nuova convenzione in data 1° agosto 2005, che si concluderà il 31 luglio 2006. Questa fase del programma prevede la possibilità di fornire assistenza oltre che alle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale, anche ad altri casi umanitari. Questa iniziativa è stata finanziata con risorse del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione (400 mila euro integrati con ulteriori 100 mila euro, sul capitolo 2371⁷²). Anche in questo caso, l'Amministrazione rimborsa le somme anticipate dall'OIM dopo l'esame delle relative relazioni finanziarie. Il programma avviato con la quarta annualità (1° agosto/31 dicembre 2005) ha permesso di assistere 28 persone, di cui 22 vittime di tratta e 6 casi umanitari⁷³.

A fianco del programma di assistenza per il rimpatrio volontario, l'Amministrazione ha in corso la realizzazione di un progetto per il recupero delle vittime di tratta, usufruendo di un finanziamento di 300 mila euro previsto dalla legge n. 212 del 1992. In particolare, nell'anno in esame, è stato sviluppato il programma finanziato con la seconda annualità che interessa altri quattro Paesi particolarmente coinvolti nel fenomeno della tratta⁷⁴.

3.4.2. Immigrazione.

Con l'emanazione del d.P.R. n. 334 del 2004, entrato in vigore solo nel mese di febbraio 2005, si è concluso il complesso iter di attuazione della nuova disciplina in materia di immigrazione⁷⁵. Sono state apportate le modifiche e le integrazioni al precedente regolamento, approvato con d.P.R. n. 394 del 1999, al fine di dare esecuzione alla legge "Bossi-Fini", armonizzando le relative disposizioni e definendo le modalità di funzionamento dello "sportello unico per l'immigrazione", istituito presso le prefetture-UTG. Per la piena operatività dello "sportello" era necessaria l'emanazione di direttive da parte del Ministro dell'interno, congiuntamente con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che dovevano stabilire i criteri per la designazione

⁷¹ La procedura è stata concordata con apposito protocollo aggiuntivo sottoscritto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e dal Dipartimento per le pari opportunità.

⁷² Capitolo 2371 – Cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione e asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei.

⁷³ Dall'inizio del programma sono stati assistite, complessivamente, 260 vittime della tratta e 6 casi umanitari.

⁷⁴ Con la prima annualità sono state assistite vittime della tratta provenienti dall'Albania, Romania, Moldavia e Ucraina; con la seconda tratta, vittime provenienti dalla Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Ungheria e Croazia.

⁷⁵ Il d.P.R. n. 334 del 2004, che ha modificato ed integrato il d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, è stato preceduto da diversi decreti: d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 100, di approvazione del regolamento che ha disciplinato le modalità di coordinamento delle attività del Gruppo tecnico di supporto al Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle disposizioni del Testo Unico, funzionale soprattutto alla predisposizione dei decreti riguardanti i flussi di ingresso; d.P.R. 27 luglio 2004, n. 242, di approvazione del regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione; d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, di approvazione del regolamento di attuazione delle nuove norme in materia di asilo.

dei funzionari responsabili delle nuove strutture (prefettizi o della direzione provinciale del lavoro). Tali direttive sono state adottate il 13 maggio 2005 e l'Amministrazione ha comunicato che gli "sportelli" sono operativi su tutto il territorio nazionale limitatamente ai procedimenti di ricongiungimento familiare e di assunzione dei lavoratori stranieri nei casi particolari "fuori quota", previsti dall'art. 27, comma 1, del Testo Unico, rimanendo affidata agli Uffici provinciali del lavoro la trattazione, per il 2005, delle istanze relative ai flussi di ingresso.

Il ritardo con il quale è stato approvato il documento programmatico triennale in materia di politiche per l'immigrazione, ha comportato che per l'esercizio in esame sono stati emanati, in via provvisoria, due decreti annuali di programmazione dei flussi di ingresso, nel limite delle quote stabilite per l'anno precedente, ai sensi del comma 4 dell'art. 3 del Testo Unico sull'immigrazione, rispettivamente per i lavoratori extracomunitari e per i lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri dell'Unione Europea⁷⁶. Le quote sono state distribuite sulla base delle rilevazioni effettuate da parte delle Amministrazioni interessate, in particolare dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che valuta l'andamento del mercato del lavoro, e dai Ministeri dell'interno e degli affari esteri.

Per gli ingressi per lavoratori extracomunitari la quota è stata stabilita in 79.500 unità, di cui 25.000 per lavoro stagionale e 54.500 per lavoro non stagionale ed autonomo. Nell'ambito di questa quota, sono state fissate le quote "privilegiate", destinate a quei Paesi che stipulano accordi di riammissione con l'Italia⁷⁷. Inoltre, in considerazione della richiesta di manodopera stagionale nei settori agricolo e turistico-alberghiero, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2005 è stato autorizzato l'ulteriore ingresso per 20.000 lavoratori stagionali.

Nel settore delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo rivestono un ruolo determinante le relazioni esterne ed internazionali, in particolare quelle legate alla cooperazione sviluppata in ambito comunitario, che nel corso del 2005 per alcuni nuovi programmi adottati dall'Unione Europea, hanno avuto nuovi sviluppi.

In particolare, con il regolamento CE del 10 marzo 2004, n. 491/2004 è stato previsto un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi terzi, denominato AENEAS. Ai fini di consentire la partecipazione al programma e di proseguire gli interventi di realizzazione, nei Paesi di provenienza dei flussi di immigrazione clandestina, di apposite strutture, l'art. 1, comma 554, della legge n. 311 del 2004, ha autorizzato la spesa di 23 milioni⁷⁸. A seguito della pubblicazione del bando per la presentazione dei progetti da finanziare per l'anno 2004 sul programma AENEAS, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con il Ministero dell'interno, ha presentato due progetti che sono stati ammessi al finanziamento comunitario, ai quali il Ministero ha partecipato anche con un proprio contributo.

Trattasi del progetto per il potenziamento della capacità di gestione della migrazione irregolare e di transito in Libia "TRIM"⁷⁹, che prevede interventi per migliorare la capacità di gestione della Libia della migrazione irregolare e di transito nel Paese, attraverso il potenziamento dei centri di accoglienza temporanea già esistenti e mediante l'avvio di un

⁷⁶ L'art. 3, comma 3 del Testo Unico sull'immigrazione ha stabilito che i criteri generali per la definizione degli stessi debbano essere individuati nel documento programmatico triennale. Sulla base di detti criteri, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti la Conferenza Unificata Stato, regioni, città e province, il Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle norme del Testo Unico e le componenti Commissioni parlamentari, definisce con proprio decreto, entro il mese di novembre di ogni anno, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche stagionale e per lavoro autonomo.

⁷⁷ Albania e Tunisia, 3000 ingressi; Marocco, 2500; Egitto, Nigeria, Moldavia, 2.000; Srilanka, Bangladesh e Filippine, 1500; Pakistan, 1000; Somalia, 100; altri Paesi 700.

⁷⁸ Successivamente, con d.m. n. 8/2005 del 6 maggio 2005 è stata disposta la relativa variazione compensativa, con la quale sono stati assegnati al capitolo di nuova istituzione 2371 (cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo) 1,2 milioni, in aggiunta allo stanziamento iniziale di 100 mila euro.

⁷⁹ *Programme for the enhancement of transit and irregular migration management in Libya – TRIM.*

programma di ritorno volontario assistito, volto alla reintegrazione dei beneficiari nei Paesi di origine. Il progetto ha durata di 18 mesi ed un costo complessivo di 2.700 milioni, di cui 2 milioni finanziati dall'Unione Europea e 700 mila euro cofinanziati dal Ministero (sul capitolo 2371).

Sempre con l'OIM è stata sottoscritta una convenzione (in data 15 giugno 2005) per rendere immediatamente operativo il programma "TRIM", della durata di otto mesi e del costo di 300 mila euro, per predisporre le strutture operative in Libia ed individuare e formare il personale tecnico.

Il secondo programma prevede iniziative di sostegno al dialogo ed alla gestione del fenomeno delle migrazioni irregolari e di transito nel Maghreb provenienti dall'Africa dell'ovest⁸⁰. Il programma, che coinvolge i cinque Paesi del Maghreb, sei Paesi dell'Africa Sub-Sahariana e dieci paesi dell'Unione Europea, ha l'obiettivo di promuovere la collaborazione con particolare riferimento alla migrazione di transito, all'immigrazione irregolare ed al traffico di esseri umani.

Il progetto ha durata di 36 mesi ed un costo complessivo di circa 2 milioni, di cui 1,561 finanziati dall'Unione Europea ed il restante cofinanziato all'Amministrazione dell'interno (capitolo 2371).

Inoltre, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ed il Dipartimento della Pubblica Sicurezza hanno elaborato un ulteriore progetto, rivolto alla Libia ed al Niger, denominato "Acron Sahara", anch'esso ammesso al finanziamento del programma AENEAS.

Infine, con decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005 si dà attuazione alla direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Come è noto, l'art. 14 del testo unico sull'immigrazione n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 12 della legge n. 189 del 2002, ha previsto la realizzazione di strutture destinate al trattenimento di extracomunitari irregolari (centri di permanenza temporanea e di assistenza per immigrati clandestini), per contrastare la presenza di immigrati clandestini sul territorio nazionale, anche al fine di consentire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione emessi nei loro confronti. Il trattenimento ha una durata massima di trenta giorni, prorogabile per altri trenta, durante la quale si deve procedere all'identificazione degli extracomunitari, previa convalida del trattenimento da parte dell'autorità giudiziaria, ed al successivo provvedimento di espulsione. Attualmente sono operativi 16 centri, per un totale di posti di 2.218 unità.

Gli oneri relativi alla costruzione, acquisizione, completamento e adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza gravano sul capitolo 7352, del quale si sottolinea un andamento anomalo nel corso del 2005. A fronte di mancanza di stanziamenti e di residui di lettera F, al 1° gennaio 2005, provenienti dal 2003 e dal 2004, pari a circa 105 milioni, la competenza è stata integrata, nel corso dell'esercizio, con variazioni di bilancio, per 19,4 milioni; la cassa, che inizialmente aveva una dotazione di 51,1 milioni, è stata ridotta a 12,5 milioni (-38,6 milioni). Mentre la competenza non è stata impegnata ed è stata trasportata al 2006, come residui di stanziamento, i residui iniziali sono stati impegnati per 81,3 milioni, con economie pari a 23,6 milioni.

La somma relativa agli impegni sui residui comprende le spese autorizzate per i centri di permanenza temporanea, per i centri di identificazione e per quelli di accoglienza. In particolare, per il nuovo centro di Lampedusa è prevista una spesa di circa 10,4 milioni⁸¹.

⁸⁰ *Programme de renforcement et de soutien au dialogue et à la gestion des migrations irrégulières et de transit au Maghreb en provenance de l'Afrique de l'ouest.*

⁸¹ Con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006 il centro di Lampedusa ha mutato natura giuridica, trasformandosi da centro di permanenza temporanea a "centro di soccorso e prima accoglienza per immigrati irregolari".

L'Amministrazione ha motivato il mancato utilizzo dei fondi con le difficoltà che incontra nella realizzazione di nuove strutture per immigrati per l'opposizione delle autorità locali (comuni, province e regioni), che ritardano l'individuazione dei siti dei nuovi centri.

La Corte, anche in considerazione della necessità di contenere le spese della Pubblica Amministrazione che, in periodi di difficoltà di bilancio, richiede una più selettiva distribuzione delle risorse a disposizione, sollecita in sede di programmazione una attenta valutazione delle possibilità di realizzazione degli interventi, al fine di evitare allocazioni di risorse che non vengono utilizzate.

Il Centro di Lampedusa è stato istituito il 21 luglio 1998; attualmente la struttura è utilizzata prevalentemente come centro di primo soccorso e smistamento, per il tempo necessario al soccorso ed all'identificazione degli stranieri prima del loro trasferimento presso altra struttura. Il Centro è gestito dalla Conferenza Nazionale delle Misericordie d'Italia e l'assistenza sanitaria è assicurata, a seguito di convenzione per gli anni 2004/2005, attualmente in corso di rinnovo, dall'Associazione medici Senza Frontiere. Tenuto conto dell'incremento degli sbarchi⁸², l'amministrazione intende realizzare un nuovo Centro per il quale è stato sottoscritto un protocollo di intesa in data 28 novembre 2005, presso una caserma dell'Esercito. E' stata espletata una gara informale per l'affidamento della progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori.

Sono stati autorizzati lavori di adeguamento delle strutture in materia di prevenzione antincendio⁸³ presso i centri di Brindisi, Crotone, Gorizia, Lamezia Terme, Lampedusa, Modena, Roma, mentre altri interventi hanno riguardato la ristrutturazione e l'ampliamento presso i centri di Roma, Milano, Torino e Caltanissetta.

Un'ulteriore assegnazione (1,6 milioni) è stata disposta a favore del sindaco di Lampedusa per la realizzazione dei lavori di urbanizzazione primaria e per la realizzazione di infrastrutture primarie, necessarie per il Centro.

Una particolare attenzione merita il programma di realizzazione in Libia, di centri per immigrati, che rientrano nell'obiettivo strategico assegnato con la direttiva del Ministro⁸⁴, finanziati con apposita variazione di bilancio prevista dall'art. 1 *bis* del d.l. 241 del 2004⁸⁵. Il primo Centro, per il quale sono stati impegnati 6,6 milioni e pagati circa 1,6 milioni a fronte di una fatturazione da parte della Ditta realizzatrice dell'opera di circa 2,7 milioni, è in corso di realizzazione in località Gharyan; mentre sono stati appaltati i lavori del secondo Centro, in località Kufra, con un impegno per circa 5,2 milioni.

Sul capitolo 2356 sono allocate le risorse per l'attivazione, la locazione e la gestione dei Centri compresa la manutenzione ordinaria e per spese a carattere assistenziale anche al di fuori dei centri. Nel 2005 il capitolo aveva uno stanziamento iniziale di circa 122 milioni, ridotti con decreti di variazione di circa 67 milioni. Lo stanziamento definitivo è stato impegnato nella quasi totalità.

La gestione dei servizi di accoglienza alle frontiere, previsti dall'art. 11, comma 6, del T.U. 286⁸⁶, è affidata in gran parte al Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), mentre altre sedi

⁸² L'Amministrazione ha comunicato che dal 1° gennaio del corrente anno sono sbarcati sull'isola circa 13.000 clandestini, con problemi di sovraffollamento per un Centro che ne può ricevere 186.

⁸³ Le linee guida in materia di prevenzione antincendio sono state adottate con direttiva del Ministro dell'11 maggio 2005.

⁸⁴ Sul punto, la direttiva 7 dicembre 2004 dispone di "provvedere, sulla base delle intese con i Paesi di provenienza dell'immigrazione clandestina, alla realizzazione di strutture ricettive, collocate nel territorio di detti Stati, utili per l'accoglienza e l'assistenza degli immigrati irregolari diretti verso il territorio italiano, ultima frontiera dell'area Schengen per l'accesso in Europa".

⁸⁵ D.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modificazioni dalla legge n. 271 del 2004, recante "disposizioni urgenti in materia di immigrazione".

⁸⁶ Ai sensi del comma 6, presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o far ingresso in Italia per un

sono affidate alla CARITAS, alla Croce Rossa Italiana ed alle ACLI⁸⁷. Le convenzioni per la gestione dei servizi sono stipulate dalla prefetture interessate ed hanno comportato una spesa, comprensiva dei costi per l'allestimento dei locali e delle relative utenze, di circa 891 mila euro.

3.4.3. Asilo e protezione temporanea.

In data 21 aprile 2005 è entrato in vigore il d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, recante il regolamento di esecuzione della legge n. 189 del 2002, che ha comportato l'applicazione delle nuove procedure in materia di asilo, previste dalla richiamata legge n. 189. In particolare, la durata delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato è attualmente legislativamente prevista dall'art. 32, 1 *ter* e 1 *quater* della legge n. 189.

Con dPCM del 4 febbraio 2005 la preesistente Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato⁸⁸ è stata trasformata nella Commissione nazionale per il diritto di asilo, organo di coordinamento e di indirizzo degli organi di esame territoriale delle domande di asilo e sono state costituite le sette commissioni territoriali⁸⁹ previste dal citato decreto n. 303. Inoltre, sono stati istituiti i centri di identificazione, strutture di accoglienza per richiedenti asilo.

Fino al 2005, la Commissione centrale è stato l'unico organismo, con competenza estesa all'intero territorio nazionale, cui erano affidati l'esame e la decisione delle istanze di riconoscimento dello status di rifugiato. La nuova disciplina ha comportato un decentramento in sede locale dell'esame delle istanze, operato dalle commissioni territoriali, mentre alla commissione nazionale, oltre ai compiti di coordinamento e indirizzo, sono affidati la formazione e l'aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni e la raccolta di dati statistici.

Sempre con dPCM 4 febbraio 2005 è stata istituita una sezione speciale della Commissione per l'esame delle istanze pendenti presso la Commissione centrale alla data di entrata in vigore del nuovo sistema. Le commissioni territoriali sono diventate operative nel mese di aprile 2005.

L'Amministrazione ha comunicato che il funzionamento delle commissioni territoriali incontra difficoltà a causa degli impegni istituzionali dei suoi componenti, in particolare di quelli nominati dagli enti locali, che non consentono una calendarizzazione dei lavori delle commissioni, che assicuri il rispetto dei termini stabiliti per legge per la conclusione delle procedure di esame delle istanze di riconoscimento dello status di rifugiato. Nonostante ciò, ad oggi, i termini risultano sostanzialmente rispettati, ma ove tali difficoltà dovessero permanere o aggravarsi è facile aspettarsi un rallentamento dei lavori delle commissioni e, nel tempo, il formarsi di un arretrato, che contrasta con gli obiettivi di tempestività che il legislatore ha inteso perseguire.

soggiorno di durata superiore a tre mesi. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile, all'interno della zona di transito.

⁸⁷ I servizi di accoglienza di Ancona, Bari, Brindisi, Gorizia, Roma, Trapani, Venezia sono gestiti dal CIR; Varese dal CIR e dalla CARITAS; Bologna dalla Croce Rossa Italiana; Como dalle ACLI.

⁸⁸ La Commissione Centrale per il Riconoscimento dello status di Rifugiato, organismo interministeriale, era stata istituita con d.P.R. 15 maggio 1990, n. 136, in attuazione dell'art. 1, della legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

⁸⁹ Le commissioni territoriali sono state così articolate: Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato di Gorizia (competenza nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige); di Milano (nelle regioni Lombardia, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna); di Roma (nelle regioni Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana, Marche, Umbria), di Foggia (nella regione Puglia); di Siracusa (nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania); di Crotone (nelle regioni Calabria e Basilicata); di Trapani (nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna).

Questa problematica, che si presenta anche per i lavori della Sezione stralcio della Commissione nazionale per il diritto di asilo, richiede da parte dell'Amministrazione una costante verifica dell'andamento dei lavori delle commissioni e, ove si verificasse il temuto formarsi di un arretrato, tempestivi interventi che coinvolgano gli enti locali interessati al fine di assicurare la piena operatività delle commissioni territoriali. La stessa Amministrazione, nel comunicare che la Sezione stralcio, che ha ereditato circa 25.000 pratiche pendenti presso la ex Commissione centrale, ha mantenuto inalterato il numero di domande esaminate, per seduta e per mese, nonostante il passaggio da tre collegi giudicanti ad un solo ed il trasferimento ad altri incarichi di funzionari che prestavano servizio e la soppressione del gettone di presenza, ha sottolineato la criticità del sistema. Con ordinanza di protezione civile del 23 marzo 2006 sono stati individuati alcuni interventi per consentire un rapido espletamento delle attività connesse all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato.

Dal 1° gennaio al 21 aprile 2005, la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato ha assunto 4.532 decisioni, riconoscendo lo status di rifugiato a 427 istanze (9 per cento). Le commissioni territoriali, dal 21 aprile al 31 dicembre 2005, hanno effettuato 279 riconoscimenti ed espresso 577 dinieghi.

La Sezione speciale stralcio, sempre dal 21 aprile al 31 dicembre 2005, ha espresso 153 pareri positivi e 2871 negativi.

Per quanto attiene alla competenze della Commissione nazionale per il diritto d'asilo, alla quale, come già osservato, l'art. 32, 1 *quinques*, comma 2, ha affidato compiti di indirizzo e coordinamento delle commissioni territoriali, si osserva che, nel silenzio della legge che non ha previsto altre funzioni correlate a particolari esiti dell'esame delle istanze, che possono richiedere un riesame delle stesse, la Commissione medesima si è attribuita l'esercizio di tali funzioni. In particolare, la Commissione ha operato in materia di concessione e rinnovo dei permessi umanitari, che si esplica in pareri alle questure competenti, che richiedono una periodica conferma. La Commissione ha ritenuto, in assenza di disciplina normativa, e sulla base del conferimento di compiti di carattere generale, di essere titolare di tale competenza.

Nel settore in parola, la Commissione nazionale ha rinnovato 211 permessi umanitari, ne ha respinti 17, ha accolto, in sede di riesame, 6 istanze, riconoscendo lo status di rifugiato e, sempre in sede di riesame, ha concesso 49 permessi per un periodo di protezione umanitaria, ha respinto 3 istanze di riesame, ha dichiarato la cessazione dello status di rifugiato per 16 casi, ha revocato 5 riconoscimenti. Inoltre, si sono verificati 8 casi di irreperibilità alla convocazione e 15 rinunce.

Con d.lgs. n. 140 del 2005⁹⁰ è stato completato il recepimento della normativa europea in materia di accoglienza dei richiedenti lo status di rifugiato, in parte già attuato con la legge n.189 del 2002 ed il d.P.R. n. 303 del 2004.

Infine, con decreto del 28 novembre 2005, sono state fissate le linee guida per la partecipazione da parte degli enti locali alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e la misura e le modalità del contributo economico a favore dei richiedenti asilo (capitolo 2361)⁹¹. Lo stanziamento iniziale di 5,16 milioni è stato integrato di circa 10,1 milioni con variazione di bilancio ed è stato impegnato nella quasi totalità.

Le spese per interventi a favore di stranieri regolari richiedenti asilo, privi di mezzi di sostentamento e di rifugiati residenti in Italia, anche attraverso accordi con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e in attuazione di convenzioni internazionali nella materia, gravano sul capitolo 2359, che a fronte di uno stanziamento iniziale di circa 7,5

⁹⁰ D.lgs. 30 maggio 2005, n. 140, recante "Attuazione della direttiva n. 0/2003/CE, concernente norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri".

⁹¹ Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nella materia in adesione a programmi e progetti dell'Unione Europea anche in regime di cofinanziamento..

milioni ha avuto una decurtazione, in corso di esercizio, di 3 milioni. Lo stanziamenti definitivo è stato impegnato nella quasi totalità.

3.5. Dipartimento della pubblica sicurezza.

(in milioni di euro)

2004			2005		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
7.600,6	7.334,3	96,4	7.804,2	7.581,5	97,1

(in milioni di euro)

2004		2005	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
8.784,0	7.871,0	9.325,1	8.080,8

(in milioni di euro)

2004			2005		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
7.291,8	83,0	92,6	7.812,6	83,8	96,7

3.5.1. Poliziotto e carabiniere di quartiere.

Nel 2005, alle 2200 unità già assegnate per i servizi di “poliziotto e carabinieri di quartiere”, ne sono state aggiunte altre 747 unità, per complessive 622 zone. Nei primi mesi del 2006, altre 754 unità hanno preso servizio in 126 nuove zone.

3.5.2. Piano operativo nazionale “Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia”.

La necessità di investire sulla sicurezza e sulla legalità anche in funzione di uno sviluppo economico delle aree meridionali nasce dalla considerazione del legame negativo tra criminalità e crescita economica, che incide con particolare forza nelle regioni economicamente più deboli. Sulla base di queste considerazioni, nel 1998 è stato approvato il Programma Operativo Multiregionale “Sicurezza per lo Sviluppo del mezzogiorno d'Italia”, integrato nel quadro Comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia.

Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, è stato elaborato un nuovo programma⁹², approvato dalla Commissione Europea⁹³ con l'assegnazione al settore sicurezza di circa 1.117,6 milioni, di cui 573,1 di quota comunitaria (523,1 Fondo Europeo di sviluppo Regionale - FESR e 50 Fondo Sociale Europeo - FSE) e circa 544,5 di quota nazionale.

Nel 2004, il programma ha beneficiato delle risorse premiali assegnate dalla Commissione Europea, per un importo di 108,1 milioni, portando la dotazione complessiva a 1.225,8 milioni.

La progettualità relativa alla “sicurezza”, rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno delle Regioni dell'obiettivo 1, si colloca trasversalmente rispetto a tutti i macrosettori di interventi individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze nel più generale “Programma

⁹² Il programma ha l'obiettivo di “aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alla fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche”.

⁹³ Approvazione del 13 settembre 2000.

di sviluppo del Mezzogiorno”, anche al fine di contribuire alla internazionalizzazione del quadro socio-economico meridionale.

Il Programma operativo si articola su tre “Assi prioritari” e nove “misure”, di cui sette cofinanziate dal Fondo Europeo di sviluppo Regionale e due dal Fondo Sociale Europeo⁹⁴. Le priorità strategiche sono state individuate: nella riduzione dei tempi di intervento delle forze dell’ordine, attraverso l’uso di tecnologie mirate ad un più efficiente controllo del territorio; nel fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali e gestire con più efficacia le problematiche relative all’immigrazione clandestina ed all’afflusso di profughi; nella diffusione di una maggiore sensibilità ai temi della legalità tra la cittadinanza ed alla riduzione dei tempi di funzionamento della giustizia, attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informatico.

Al 31 dicembre 2005, gli impegni complessivi sono stati pari a circa 886,1 milioni, corrispondenti al 72,9 per cento delle risorse stanziare. Alla stessa data i pagamenti sono stati pari a circa 673,2 milioni, corrispondenti al 54,9 per cento del costo totale. Le spese certificate registrano un valore complessivo di circa 617,9 milioni, pari al 50,4 per cento del costo totale. Circa 575 milioni sono relativi alle “misure” finanziate con il FESR. Questi livelli di spesa hanno consentito di raggiungere le soglie minime per evitare il disimpegno automatico delle risorse⁹⁵.

3.5.3. Contrasto all’immigrazione clandestina.

La tabella che segue riporta i dati relativi al numero degli intimati a lasciare il territorio nazionale.

Anni	Totale immigrazione irregolare	Stranieri rimpatriati					
		Totale	Respinti alla frontiera	Respinti dai questori	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	Espulsi con provvedimento dell’A.G.	Stranieri riamessi nei Paesi di provenienza Dato non ricevuto
1998	98.256	62.756	29.583	15.564	8.546	432	
1999	113.390	72.392	36.937	11.500	12.036	520	11.390
2000	131.480*	66.057	30.871	11.350	15.002	396	8.438
2001	134.332	75.448	30.625	10.433	21.266	373	12.751
2002	150.746	88.501	37.656	6.139	24.799	427	17.019
2003	105.957	65.153**	24.202	3.195	18.844	885	9.901
2004	105.662	59.965**	24.528	2.563	16.270	930	7.996
2005	120.813	54.306	19.646	4.232	16.644	1.046	10.295

* Il dato si riferisce al totale degli stranieri allontanati e intimati e presenti nei Centri;

** Il dato comprende 7.535 stranieri che hanno ottemperato all’intimazione e 591 stranieri ottemperanti all’ordine del questore, per un totale di 8.126 unità.

Dati comunicati dal Ministero dell’interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nel 2005 sono stati intimati a lasciar il territorio nazionale 2.929 stranieri (2.579 nel 2004).

La tabella seguente fornisce dati relativi al numero degli stranieri trattenuti nei Centri di permanenza temporanea, rimpatriati e dimessi senza rimpatrio.

⁹⁴ E’ predisposto un cronoprogramma ed i relativi procedimenti sono monitorati sotto il profilo dell’avanzamento fisico, procedurale e finanziario. Il reintegro delle risorse disponibili avviene dopo l’effettuazione delle certificazioni di spesa. I concreti contenuti dei progetti sono individuati nel Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza dei PON il 15 gennaio 2001, rivisto nel 2003 ed ulteriormente revisionato nel luglio 2004.

⁹⁵ Dati comunicati dall’Amministrazione.

Anni	n. clandestini trattenuti nei Centri	n. clandestini rimpatriati dopo il trattenimento	Dimessi senza il rimpatrio	Permanenza media anno
2004	15.647	7.895	6.698	Giorni 22,39
2005	17.053	11.089	5.074	Giorni 20,29

Per compiti di vigilanza presso i Centri di permanenza temporanea sono utilizzate 709 unità, di cui 288 della Polizia di Stato, 317 dell'Arma dei Carabinieri e 104 della Guardia di finanza.

Nell'esercizio in esame sono stati sottoscritti diversi accordi/intese di cooperazione di polizia, che prevedono anche la lotta all'immigrazione illegale ed alla tratta di esseri umani. Con Israele, è stato sottoscritto un accordo di cooperazione in data 10 febbraio 2005; con gli Emirati Arabi Uniti, un accordo in materia di sicurezza, firmato il 14 novembre 2000; con l'Egitto, per sostenere gli sforzi del Governo del Cairo nella lotta all'immigrazione illegale, è proseguito il negoziato per la conclusione di un accordo di riammissione ed è stato concordato un programma di assistenza tecnica a sostegno delle autorità egiziane, fornendo mezzi ed equipaggiamenti tecnici e collaborazione nella formazione del personale; con la Nigeria, per il consolidamento della cooperazione nell'attività di identificazione dei presunti cittadini nigeriani destinatari di misure di espulsione, è proseguito il programma di assistenza alle autorità della Nigeria, che prevede la fornitura di equipaggiamenti e mezzi tecnici di formazione del personale; con la Tunisia, si è ulteriormente sviluppato il programma di assistenza avviatosi nel 1998, attraverso la fornitura di equipaggiamenti e mezzi a favore della polizia tunisina ed attività di formazione del personale.

Si vanno ulteriormente sviluppando le iniziative di cooperazione operativa nell'ambito dell'Unione Europea, di contrasto all'immigrazione clandestina per il controllo delle frontiere marittime e terrestri⁹⁶.

Con decreto del Capo della Polizia del 7 luglio 2004 è stato istituito il centro frontiere Aeree dell'Unione Europea (*Air Borders Centre – ABC*) presso l'Ufficio di polizia di frontiera dello scalo aereo di Roma-Fiumicino, nel quadro delle iniziative volte a realizzare una gestione integrata delle frontiere esterne.

La Commissione Europea ha approvato alcuni progetti di cooperazione in materia migratoria presentati dall'Italia. In particolare, è stato finanziato il progetto per lo sviluppo della cooperazione regionale e della capacità istituzionale della Libia e del Niger nel campo della gestione delle frontiere e del contrasto dell'immigrazione clandestina, denominato "*Across Sahara*", elaborato dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, d'Intesa con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Il progetto è stato avviato nei primi mesi del 2006, ha una durata prevista di diciotto mesi ed un costo di circa 1,5 milioni, finanziati con fondi comunitari.

Nell'ambito del programma di finanziamento dell'Unione Europea *Return Preparatory Actions 2005*, sempre con il sostegno dell'OIM, è stato presentato un progetto denominato "*REPOLMED – Malta e Italia per una politica comune di rimpatrio nel mediterraneo*", che prevede lo sviluppo della cooperazione operativa con Malta per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari e la realizzazione di uno studio di fattibilità, coordinato dall'OIM, sull'introduzione ed applicazione, in Italia e Malta, di misure di ritorno volontario assistito.

⁹⁶ Si è svolta la quarta fase del progetto *Nettuno*, coordinata da Italia e Grecia sotto il coordinamento dell'*Eastern Sea Borders Centre* di Atene, nel cui ambito sono state effettuate operazioni di pattugliamento congiunto nel Mediterraneo centrale e orientale. L'Italia ha partecipato ad operazioni congiunte coordinate: dal *Land Borders Centre* di Berlino, per il controllo delle frontiere terrestri; dal *Western Sea Borders Centre* di Madrid, per il controllo delle frontiere marittime; dal *Air Borders Centre* di Roma, per il controllo delle frontiere aeree.

Nei giorni 14 e 15 dicembre 2005, è stato effettuato il collaudo della sala operativa presso la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, per la quale l'Amministrazione sta valutando la possibilità di implementarne il funzionamento.

4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale.

4.1. Organizzazione.

Come già osservato nel paragrafo "Considerazioni generali e di sintesi", con d.P.R. n. 154 del 2006, esercitando la facoltà concessa dal d.lgs. n. 317 del 2003, è stato istituito il quinto Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie⁹⁷, al quale sono attribuite le funzioni in materia di personale dell'Amministrazione civile, comprese le attività di formazione, di organizzazione delle strutture centrali e periferiche e di documentazione generale e statistica a sostegno dell'amministrazione generale del Ministero e delle prefetture. Con d.P.R. n. 154 del 2006⁹⁸ è stato approvato il regolamento di modifica del d.P.R. n. 398 del 2001, concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale nel Ministero.

4.1.1. Dipartimento dei vigili del fuoco.

Il Dipartimento è articolato, ai sensi dell'art. 6, comma 8 del d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, in otto direzioni centrali ed un ufficio centrale ispettivo, cui sono preposti dirigenti generali, quattro della carriera prefettizia, cinque del Corpo ed uno dell'area di ragioneria.

A livello territoriale il Dipartimento è articolato in 18 direzioni regionali dei vigili del fuoco, 100 comandi provinciali, 333 distaccamenti, distinti tra permanenti e misti e 288 distaccamenti volontari, facenti capo ai comandi provinciali.

4.1.2. Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'art. 1 *octies* del d.l. n. 28 del 2003⁹⁹, integrato dall'art. 1 del d.l. n. 162 del 2005¹⁰⁰, ha istituito l'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, demandando ad un decreto interministeriale, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali¹⁰¹, l'individuazione delle linee operative e delle attività strumentali dell'Osservatorio e la disciplina dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio stesso. Con provvedimento del 1° dicembre 2005 si è provveduto all'approvazione della relativa disciplina.

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 334 del 2000¹⁰², sono stati istituiti diversi uffici dirigenziali. In particolare, con d.m. del 25 ottobre 2000, che ha provveduto al riordino degli uffici di diretta collaborazione con il Capo della Polizia, è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio per l'Amministrazione generale, cui è preposto un dirigente di livello generale. Detta istituzione è stata confermata dal d.P.R. n. 398 del 2001¹⁰³; con il d.l. n. 83 del 2002¹⁰⁴, che ha delineato un nuovo sistema per l'organizzazione dei servizi di protezione a tutela delle persone esposte a particolari situazioni di rischio, è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (U.C.I.S.). L'ufficio è stato istituito nel 2002 e ad esso è stato preposto un dirigente di livello generale.

⁹⁷ Il Dipartimento si articola in tre direzioni centrali: Direzione centrale per le risorse umane, per la documentazione e la statistica, per le risorse finanziarie e strumentali.

⁹⁸ D.P.R. 8 marzo 2006, n. 154, recante modifiche al d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398.

⁹⁹ D.l. 24 febbraio 2003, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2003, n. 88.

¹⁰⁰ D.l. 17 agosto 2005, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210.

¹⁰¹ La materia dello sport è stata oggetto del recente decreto legge n. 181 del 2006.

¹⁰² Decreto legislativo, recante "Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78"

¹⁰³ D.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del ministero dell'interno.

¹⁰⁴ Decreto legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2002, n. 133.

Sempre nel 2002, la legge n. 189 ha previsto l'istituzione della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera, che è stata istituita a fine dicembre 2003. Da ultimo, il decreto legge n. 45 del 2005, all'art. 4 ha istituito la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato, alla quale è preposto un prefetto.

Per quanto attiene alle strutture periferiche della Polizia di Stato, l'art. 6 della legge n. 78 del 2000 ha demandato ad un regolamento la determinazione della loro articolazione. Il d.P.R. 208 del 2001, all'art. 3 ha individuato quattordici questure ad ordinamento differenziato ed ha previsto l'istituzione di sette Divisioni interregionali della Polizia di Stato, per l'esercizio decentrato delle funzioni ispettive e di controllo e per lo svolgimento delle funzioni di carattere organizzativo amministrativo a supporto degli uffici e reparti con funzioni finali¹⁰⁵.

Con riferimento allo stato di attuazione delle Direzioni interregionali, l'Amministrazione ha comunicato che è proseguito, secondo un principio di gradualità e progressività, il decentramento di funzioni amministrative e gestionali. In particolare, nel corso del 2005, è stato sperimentato il decentramento dei centri di motorizzazione e delle attività inerenti alla riqualificazione, all'ammodernamento ed alla ristrutturazione degli immobili in uso della Polizia di Stato. Peraltro, si osserva che sul piano gestionale il descritto decentramento non è stato seguito dal reale trasferimento di quote di bilancio, a dimostrazione che, ad eccezione del cap. 2701, il trasferimento di funzioni è avvenuto solo per limitate attività.

4.2. Personale.

4.2.1. Incarichi dirigenziali.

Dipartimento libertà civili

Non sono stati conferiti incarichi di funzione dirigenziale a personale esterno all'Amministrazione né incarichi dirigenziali di studio, ai sensi del comma 10 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Si è fatto ricorso alla reggenza per coprire uffici dirigenziali vacanti

4.2.2. Carriera prefettizia.

Con d.P.R. n. 293 del 2005¹⁰⁶ è stato recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2004/2005.

Per quanto riguarda la mobilità della carriera prefettizia, si osserva che, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.m. 3 dicembre 2003, tutte le assegnazioni del suddetto personale costituiscono trasferimenti d'ufficio, ad eccezione di quelle disposte ai sensi della legge n. 104 del 1992, dell'art. 17 della legge n. 266 del 1999 e del DPR n. 316 del 2002 e successive modifiche¹⁰⁷.

Al 31 dicembre 2005, la dotazione organica, come rimodulata ai sensi degli artt. 1 e 2 del d.m. n. 243 del 2002¹⁰⁸, è illustrata dalla seguente tabella.

¹⁰⁵ Sotto il profilo funzionale, il d.P.R. n. 208 del 2001 ha distinto gli uffici periferici della Polizia di Stato in uffici con funzioni finali, uffici, centri ed istituti con funzioni strumentali e di supporto ed uffici con funzioni ispettive, di controllo e di decentramento amministrativo.

¹⁰⁶ D.P.R. 28 novembre 2005, n. 293. Con d.P.R. 1° agosto 2003, n. 252 era stato recepito l'accordo relativo al quadriennio 2002/2005 per gli aspetti giuridici ed al biennio 2002/2003 per gli aspetti economici.

¹⁰⁷ Legge 5 febbraio 1999, n. 104; legge 28 luglio 1999, n. 266, recante "delega al governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del ministero degli affari esteri, per il personale militare del ministero della difesa, per il personale dell'amministrazione penitenziaria e per il personale del consiglio superiore della magistratura"; d.P.R. 23 maggio 2002, n. 316.

¹⁰⁸ Legge 4 ottobre 2002, n. 243.

Qualifiche	Dotazione organica	In numero	In soprannumero	Fuori ruolo	Totale
Prefetto	156	145	37	21	203
Viceprefetto	719	631	0	28	659
Viceprefetto aggiunto	912	646	0	10	656
Totale	1787	1422	37	59	1518

Fonte Ministero dell'interno, Dipartimento affari interni e territoriali

Gli uffici dirigenziali vacanti sono coperti attraverso modalità individuate dal d.m. 3 dicembre 2003. In particolare, l'Amministrazione predispone bandi di mobilità ordinaria ed, eventualmente, di mobilità temporanea, mentre per la copertura dei posti di funzione di vicario e di capo di gabinetto, fa ricorso a bandi di mobilità speciale.

Con decreti ministeriali del 4 agosto 2005 si è proceduto alla revisione dei posti di funzione riservati ai funzionari della carriera prefettizia e sono stati rideterminate le articolazioni di livello dirigenziale non generale destinate ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti.

4.2.3. Dirigenza contrattualizzata.

In applicazione della disposizione recata dal comma 93 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005), che ha previsto la rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, con una riduzione non inferiore al 5 per cento, a firma del Ministro è stata formulata la proposta di rideterminazione della pianta organica del personale contrattualizzato dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno, compresa l'area dirigenziale. Tale proposta, che ha comportato la riduzione di 1649 unità, individua i contingenti relativi a ciascuna posizione economica ed è stata definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Successivamente, dovranno essere definite le quantificazioni numeriche di ciascuna professionalità e si dovrà procedere alla definizione delle piante organiche ed alla relativa distribuzione del personale.

L'organico dei dirigenti, al 31 dicembre 2005, è coperto per l'84, 8 per cento (162 su 191).

4.2.4. Personale amministrativo.

Su un organico complessivo di 25.555 unità, al 31 dicembre 2005, erano in servizio 21.049 unità (pari all'82,3 per cento).

I corsi di formazione ed aggiornamento del personale amministrativo hanno comportato una spesa di 683 milioni, su una programmazione di 800 milioni, di cui 337 per corsi di formazione generica e 346 per addestramento del personale.

4.2.5. Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Come già osservato nel paragrafo 1 "Considerazioni generali e di sintesi", l'esercizio in corso è stato caratterizzato, in materia di personale, dall'esercizio della delega conferita dall'art. 2 della legge n. 252 del 2004, che ha ricondotto il rapporto di impiego del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del regime di diritto pubblico. Il d.lgs. n. 217 del 2005 prevede una nuova strutturazione in ruoli, qualifiche e scatti retributivi del personale, sia operativo che amministrativo, attraverso un diverso percorso professionale. Le disposizioni relative all'inquadramento, ai sensi dell'art. 175 del predetto decreto legislativo, nei nuovi ruoli e qualifiche decorre dal 1° gennaio 2006. La Corte, pertanto, si riserva una più compiuta analisi della ricaduta sull'organizzazione dei servizi di quella che appare una parcellizzazione delle qualifiche.

In previsione di un incremento della spesa a seguito della riforma recata dal già citato d.lgs. n. 217, il d.l. n. 45 del 2005 ha previsto uno stanziamento ulteriore di 4 milioni di euro a decorrere dal 2005.

Pertanto, in attesa dell'esercizio delle deleghe, ai sensi dell'art. 4 della citata legge n. 252, hanno continuato a trovare applicazione le disposizioni normative e contrattuali vigenti.

Le indicazioni sulla distribuzione del personale tengono conto dell'ordinamento contrattuale vigente al 31 dicembre 2005; infatti, gli effetti degli inquadramenti nelle nuove qualifiche, recate dal richiamato d.lgs. n. 217, decorrono dal 1° gennaio 2006. La dotazione organica complessiva prevede 34.673 unità, di cui 32.794 in servizio¹⁰⁹.

Nel periodo 2003/2005, alla dirigenza del Corpo non si applicava il sistema di conferimento degli incarichi previsto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Gli incarichi venivano attribuiti sulla base dell'ordinamento speciale previsto dalla legge n. 246 del 2000, confermato dalla legge n. 145 del 2002¹¹⁰.

Nel settore della formazione e dell'aggiornamento l'Amministrazione ha segnalato difficoltà nel mantenere un adeguato livello dei programmi, in particolare per gli elicotteristi, i sommozzatori, il settore portuale, per l'esiguità delle risorse finanziarie da destinare all'organizzazione dei corsi in orario straordinario. Lo svolgimento in orario ordinario risulta difficile per le carenze di organico che non consentono la contemporanea copertura dei turni di soccorso e l'attività di mantenimento.

Complessivamente, per i corsi di formazione ed aggiornamento centrali e periferici è stata sostenuta una spesa di circa 5,5 milioni.

4.2.6. Pubblica sicurezza.

L'Amministrazione ha comunicato che al 31 dicembre 2005 la forza complessiva della Polizia di Stato è costituita da 110.050 unità, di cui 104.243 espletano funzioni di polizia (853 dirigenti, 2.525 commissari e direttivi, 19.331 ispettori, 15.501 sovrintendenti, 65.539 assistenti e agenti, 2.422 agenti ausiliari e 474 allievi negli istituti di istruzione); 5.807 svolgono attività tecnico scientifica o tecnica (106 dirigenti, 491 direttori, 77 componenti la banda musicale, 393 periti, 1716 revisori e 3024 operatori e collaboratori).

A fronte di una generalizzata politica che cerca di contenere l'incremento della spesa di personale attraverso il blocco delle assunzioni e del *turn over*, il settore della "sicurezza", in considerazione della peculiarità dei compiti affidati al comparto in parola, è stato destinatario negli ultimi anni di norme derogatorie, che hanno previsto incrementi di organico e di successivi provvedimenti che hanno autorizzato nuove assunzioni o trattenimenti in servizio.

In particolare, per la Polizia di Stato, sono stati previsti aumenti di organico dalle leggi n. 289 del 2002 e 311 del 2004¹¹¹. La legge n. 289 ha previsto un aumento degli organici di 1.000 unità, da destinare a compiti connessi alla normativa in materia di immigrazione ed asilo. In conformità a quanto stabilito dal d.l. n. 253 del 2003¹¹², circa le modalità di attuazione di tale incremento, sono stati reclutati 1.000 agenti, dei quali 550 facendo ricorso alla graduatoria degli idonei del concorso che era stato indetto nel 1996. Le rimanenti 450 unità sono state prese tra i

¹⁰⁹ Totale dirigenti 187, in servizio 175; totale settore operativo 30134, di cui 28855 in servizio; totale settore aeronavigante 331, 245 in servizio; totale settore servizi amministrativi 2806, di cui 2598 in servizio, totale settore servizi tecnici informatici 1215, di cui 921 in servizio.

¹¹⁰ Legge 10 agosto 2000, n. 246, recante "Potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco."; legge 15 luglio 2002, n. 145, recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

¹¹¹ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)"; legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)".

¹¹² Decreto legge 30 settembre 2003, n. 253, convertito dalla legge 6 novembre 2003, n. 300, recante "Disposizioni urgenti per incrementare la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della protezione civile".

militari in “ferma breve”¹¹³. Questo incremento ha comportato un’ulteriore spesa per il trattamento economico fisso e continuativo pari a 446 mila euro nel 2003, circa 11,3 milioni nel 2004 e 28,4 nel 2005.

Per far fronte alle esigenze straordinarie di controllo del territorio, al fine di potenziare l’impiego del poliziotto di quartiere, l’art. 1, commi 541 e 542 della legge n. 311 (finanziaria 2005), ha previsto l’assunzione di 1.324 agenti della Polizia di Stato (e 1400 carabinieri), di cui 730 nel 2005, mediante reclutamento riservato prioritariamente agli agenti ausiliari trattenuti della Polizia di Stato, e 594 nell’anno 2006, di cui 267 attraverso i volontari di truppa delle Forze Armate, in servizio o in congedo, secondo le modalità previste dai bandi di concorso ai sensi del d.P.R. n. 332 del 1997¹¹⁴, a partire da quello indetto il 30 aprile 1997, n. 332. I restanti 327 posti dovrebbero essere coperti attraverso l’immissione diretta dei volontari in ferma prefissata di un anno delle Forze Armate, idonei e utilmente collocati nelle graduatorie di cui all’art. 16, comma 3, della legge n. 226 del 2004¹¹⁵.

L’Amministrazione ha quantificato la spesa per le 1324 in circa 22,7 milioni nel 2005, circa 25,5 nel 2006, 39,4 nel 2007, circa 41,2 nel 2008 e nel 2009.

Da ultimo, l’art. 1 del d.l. n. 135 del 2006¹¹⁶, per l’esigenze connesse con la prevenzione ed il contrasto del terrorismo, anche internazionale, e della criminalità organizzata e per assicurare la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, ha autorizzato, entro il limite di spesa di 8,8 milioni, l’ulteriore trattenimento in servizio, fino al 30 settembre 2006, degli agenti ausiliari trattenuti, che aveva frequentato il 63° corso di allievo agente ausiliario di lega.

In materia di reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze di polizia, si ricorda che, ai sensi dell’art. 16 della citata legge n. 226 del 2004, che ha previsto la sospensione anticipata del servizio di leva, a decorrere dal 1° gennaio 2006 fino al 31 dicembre 2020, i posti messi annualmente a concorso, determinati sulla base di una programmazione quinquennale scorrevole, sono riservati ai volontari in ferma prefissata di un anno ovvero in riafferma annuale in servizio o in congedo.

Per la copertura di posti di funzione vacanti, l’Amministrazione ha fatto ricorso, seppur per casi limitati e di breve durata, connessi a situazioni eccezionali, all’istituto della reggenza, per garantire la continuità delle funzioni.

4.3. Contratti.

4.3.1. Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Relativamente alle spese per l’acquisizione di beni e servizi sono stati impegnati complessivamente circa 36 milioni. Ha comunicato l’Amministrazione che l’applicazione del limite del 2 per cento, di cui si è detto in particolare al paragrafo 2.2, ha consentito di compensare solo in parte le improvvise deficienze di risorse che si sono verificate nel precedente esercizio 2004 a causa delle riduzioni di autorizzazioni di spesa che erano state disposte dall’art. 1, comma 6, del d.l. n. 168 del 2004¹¹⁷ e che avevano interessato soprattutto i

¹¹³ Dei 550 idonei, 525 sono stati immessi in servizio al termine del corso di formazione, conclusosi nel mese di dicembre 2004; le rimanenti 25 unità e le 450 reclutate tra i militari in “ferma breve”, nel corso del 2005, sempre al termine dei relativi corsi di formazione.

¹¹⁴ D.P.R. 2 settembre 1997, n. 332.

¹¹⁵ Legge 23 agosto 2004, n. 226, recante “Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore”.

¹¹⁶ Decreto legge 3 aprile 2006, n. 135, convertito, senza modificazioni, dalla legge 14 giugno 2006, n. 201, recante “Disposizioni per la funzionalità dell’amministrazione della pubblica sicurezza”.

¹¹⁷ Il d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, aveva disposto una manovra correttiva della spesa per le amministrazioni dello Stato, che pur non coinvolgendo in tutti i suoi aspetti il Ministero dell’interno, aveva previsto riduzioni delle autorizzazioni di spesa per circa 48,3 milioni per la competenza e 48,1 per

capitoli di spesa ricompresi nella categoria degli investimenti fissi, per i quali è stato difficile reperire risorse finanziarie aggiuntive, rispetto a quelle ridotte dalla manovra correttiva. Nel 2004, come già osservato al paragrafo 2.2, è stata netta la riduzione delle spese per consumi intermedi (da circa 437 milioni 328 milioni).

Inoltre, l'azzeramento del capitolo 7020, a seguito del disposto del richiamato d.l. n. 168 del 2004, ha comportato il differimento al 2005 di alcuni obiettivi fissati per il precedente esercizio finanziario. Da ciò, l'assegnazione per circa 3,9 milioni a favore in particolare delle prefetture-UTG che nel 2004 non avevano ricevuto fondi.

In merito ai processi di esternalizzazione e di forme specifiche di *outsourcing*, in applicazione dell'ordinanza di protezione civile n. 3245 del 20 aprile 2005, che ha autorizzato l'Amministrazione dell'interno a rinnovare, a causa del protrarsi della situazione di emergenza connessa al fenomeno dell'immigrazione clandestina, alle medesime condizioni contrattuali, i contratti di fornitura di lavoro temporaneo, di cui alla precedente ordinanza n. 3242 del 6 settembre 2002 e successive modifiche ed integrazioni, è stato rinnovato il contratto, stipulato il 28 febbraio 2003, con la società di fornitura lavoro temporaneo "Obiettivo lavoro", con una spesa di circa 3,8 milioni.

Le spese per la manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti, unitamente a quelle relative all'acquisto, manutenzione e installazione di gruppi elettrogeni, sono state caratterizzate da una dinamica finanziaria che ha visto una forte iniziale decurtazione delle risorse (a fronte di una richiesta di 12 milioni, la dotazione iniziale del capitolo 1246 è risultata pari a circa 6 milioni. Su detto importo è intervenuta una decurtazione, a seguito della manovra di contenimento della spesa, di circa 1,4 milioni, che ha portato la massa impegnabile a circa 4,3 milioni). Con variazioni compensative, le disponibilità definitive hanno raggiunto i 17,2 milioni interamente impegnati. Agli uffici periferici, per le esigenze funzionali essenziali e per il proseguimento dei programmi di ammodernamento e recupero degli impianti e delle strutture, sono stati assegnati 4,5 milioni, pari a circa l'80 per cento dello stanziamento iniziale.

L'andamento del capitolo nell'ultimo quadriennio, ad eccezione del 2002, rileva una scarsa attendibilità degli stanziamenti iniziali, che nel corso degli esercizi sono prima oggetto di decurtazioni per le manovre di controllo della spesa e, dopo, di variazioni che incrementano nuovamente le risorse.

(in migliaia di euro)

	2002	2003	2004	2005
Stanziamenti iniziali	4.229,8	3.240,0	7.240,0	5.729,2
Decurtazioni per manovre di contenimento della spesa	-2.511,8	=	-2.512,1	-1.431,8
Variazione compensativa	+2.420,0	4.729,6	14.720,0	11.391,5
Totale stanziamenti	4.139,0	7.969,6	19.447,8	17.120,7
Assegnati alle prefetture	1.791,2	2.423,4	4.758,9	4.542,6

Le riduzioni intervenute negli anni 2004 e 2005 sono da ricondurre alle manovre di contenimento della spesa.

In merito alla centralizzazione degli acquisti, l'Amministrazione ha comunicato di aver osservato situazioni difformi quanto ad effettivi risparmi, dovuti principalmente alle disomogeneità del mercato presenti nei diversi livelli territoriali, mentre il livello tecnologico dei prodotti appare essere nella media di quello offerto dal mercato.

la cassa, ripartiti in 35,9 per "consumi intermedi" e per circa 12,3 "per investimenti", che hanno interessato soprattutto il Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Il Dipartimento ricorre all'esternalizzazione in particolare nel settore dei servizi di assistenza specialistica sulla conduzione di apparati tecnologici di particolare complessità, per la carenza di specifiche adeguate professionalità all'interno dell'Amministrazione stessa.

4.3.2. Dipartimento dei vigili del fuoco.

La spesa per acquisto di servizi, forniture e per l'esecuzione di lavori ammonta, complessivamente, a circa 252 milioni.

Per economia di spesa, l'Amministrazione fa ricorso, di massima, alla centralizzazione degli acquisti, attraverso la stipula a livello centrale della convenzione-quadro ed alla gestione, anch'essa accentrata, di tutte le procedure di spesa.

Per la fornitura di servizi di assistenza sanitaria al personale del Corpo, ha fatto ricorso alla esternalizzazione del servizio, attraverso una convenzione con la Rete Ferroviaria Italiana, che mette a disposizione le sue strutture ed il personale medico per gli accertamenti al personale del Corpo previsti da disposizioni legislative.

Nel settore delle pulizie, per il quale l'Amministrazione segnala scarsità di risorse, è stato predisposto a livello centrale un unico bando di gara a licitazione privata in ambito Unione Europea per 23 Comandi. Sono stati approvati 73 contratti, per una spesa di 6,3 milioni e sono stati emessi ordini di accreditamento per servizi resi presso i Comandi per circa 11,8 milioni. Il capitolo 1912, che presenta uno stanziamento iniziale di circa 10 milioni, è stato incrementato in corso di esercizio di 2,4 milioni. La spesa complessiva (di competenza) ha raggiunto circa 12,4 milioni.

Un altro settore che presenta elementi di criticità è quello delle utenze. Nel 2005 sono stati effettuati ordini di accreditamento ai Comandi per circa 18,3 milioni, che ha richiesto una variazione compensativa a favore del capitolo 1913 di 2,5 milioni, tratti dal capitolo 1370 (Fondo per consumi intermedi). Ciò nonostante, è stato pagato solo il 20 per cento del fabbisogno del 2005, mentre sono state pagate le spese rimaste inevase del 2004. Come già sottolineato nel paragrafo 2.3.1.2, anche questo settore è caratterizzato dal formarsi di debiti che gravano sui successivi esercizi finanziari.

Diversamente, il settore delle mense dispone di uno stanziamento adeguato e grazie anche all'informatizzazione della complessiva gestione è stato possibile realizzare risparmi che sono stati utilizzati a favore di altri capitoli della stessa unità previsionale di base (5 milioni in termini di competenza e 3 di cassa).

La spesa nel settore degli automezzi è stata di circa 7,4 milioni per l'acquisto e di circa 35,6 per la gestione. Complessivamente, i capitoli di bilancio interessati hanno subito, rispetto al 2004, una riduzione di risorse tra l'8 ed il 9 per cento.

4.3.3. Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'Amministrazione ha segnalato alcuni aspetti problematici determinati dall'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005¹¹⁸, che ha modificato la disciplina in materia di rinnovo di contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi ed ha soppresso l'ultimo periodo dell'art. 54, comma 21 della legge n. 537 del 1993¹¹⁹, che prevedeva la facoltà di procedere a rinnovi contrattuali sulla base di una nuova valutazione del pubblico interesse. L'esigenza di espletare nuove procedure di gara o nuove trattative private ha comportato difficoltà, richiedendo un maggior impiego di risorse, anche umane, nell'espletamento dell'attività contrattuale.

Si è fatto ricorso al sistema centralizzato degli acquisti, ritenuto valido strumento per la riduzione dei tempi delle procedure e per l'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, attraverso economie di scala. Sono state utilizzate le convenzioni CONSIP, se disponibili,

¹¹⁸ Legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004).

¹¹⁹ Legge 24 dicembre 1993, n. 537.

soprattutto per le forniture informatiche e nel settore della motorizzazione, per il quale gli impegni sono stati di circa 3 milioni. Per il settore degli impianti tecnici e delle telecomunicazioni, mediante convenzioni CONSIP, sono state acquisite forniture con una spesa di 1,3 milioni.

La spesa complessiva per forniture di beni, finanziata con fondi ordinari, è stata pari a 93,8 milioni; per servizi a circa 979,6 milioni; per l'esecuzione di lavori a 70,8 milioni, di cui circa 56,7 per gli immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato e di 14 milioni per l'Arma dei Carabinieri.

L'Amministrazione non ha fatto ricorso alla finanza di progetto mentre, nel settore delle mense, sta procedendo ad una graduale privatizzazione della gestione del servizio.

4.4 Sistemi informativi.

4.4.1. Dipartimento degli affari interni e territoriali.

In attesa dell'adozione del regolamento per la realizzazione e l'interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione, emanato con d.P.R. n. 242 del 2004, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha avviato la realizzazione di un "cruscotto" informatizzato per il controllo di gestione, ai fini della verifica dei risultati degli uffici che svolgono, in particolare, attività nell'ambito dei servizi di accoglienza per gli immigrati irregolari. L'acquisizione dei servizi non è avvenuta tramite la CONSIP S.p.A. che non fornisce i servizi richiesti dall'Amministrazione, che ha aggiudicato la fornitura in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, con una spesa di circa 20 mila euro a fronte di una base d'asta di 40 mila euro.

4.4.2. Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile.

Sono stati sviluppati diversi sistemi informativi di supporto alle funzioni finali ed a quelle di gestione, in particolare: la rete di rilevamento automatico della radioattività su tutto il territorio nazionale, il programma di gestione delle emergenze nucleari; la procedura di gestione dell'attività operativa e manutentiva della componente aerea (CAIMAN), le procedure di gestione informatica della manutenzione delle unità navali e dei mezzi antincendio aeroportuali, il sistema di gestione delle emergenze chimiche (SEGEM).

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** 2.1. *La gestione finanziaria;* 2.2. *Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento:** 3.1. *Analisi dei principali programmi e obiettivi;* 3.2. *Esposizione delle problematiche connesse con l'attività contrattuale.*
- 4. Strumenti: organizzazione e personale:** 4.1. *L'assetto organizzativo:* 4.1.1 *Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione;* 4.2. *Dirigenza e personale non dirigenziale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'aspetto più rilevante dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per l'anno 2005 è quello che ha portato all'approvazione definitiva del "Codice dell'Ambiente", il decreto legislativo con il quale il Governo ha inteso semplificare, razionalizzare e riordinare la normativa ambientale esistente in sei settori chiave: rifiuti e bonifiche, acqua, difesa del suolo, inquinamento atmosferico, procedure ambientali, danno ambientale¹.

¹ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il contenuto del decreto è, in sintesi, il seguente:

Via (*Valutazione di impatto ambientale*) - Vas (*Valutazione ambientale strategica*) - Ippc (*Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*). Integrale recepimento di quattro direttive. Scansione puntuale dei procedimenti Via per garantire il completamento di tutte le procedure in tempi certi. Anche per la Via ordinaria verrà esaminato il progetto preliminare. Definizione dei meccanismi di coordinamento tra Via e Vas e tra Via e Ippc. Introduzione di un sistema di controlli successivi. Accoglimento del principio del silenzio-rifiuto e rafforzamento della disciplina di informazione al pubblico.

Difesa suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche. Riordino e coordinamento delle disposizioni normative frammentate in una pluralità di testi e interconnesse come la difesa del suolo, la tutela delle acque, la gestione delle risorse idriche. Integrale recepimento della direttiva 2000/60/Ce in materia di acque che prevede l'istituzione di Autorità di bacino distrettuali e la definizione dei distretti idrografici, che sono stati definiti in sette (Distretto delle Alpi Orientali, che comprende i bacini dell'Adige e dell'Alto Adriatico; Distretto Padano, che segue la geografia dell'attuale Autorità di bacino del Po; Distretto dell'Appennino Settentrionale, che comprende il bacino dell'Arno, della Liguria, i bacini meridionali dell'Emilia e quelli settentrionali delle Marche; Distretto Appennino Centrale, che include il bacino del Tevere, quelli delle Marche meridionali, dell'Umbria e dell'Abruzzo; Distretto Appennino Meridionale, che include anche tutti i bacini dell'Italia meridionale; Distretto idrografico della Sicilia e Distretto idrografico della Sardegna). Individuazione del Piano di gestione come strumento di pianificazione, riconferma del principio di pubblicità delle acque. Rafforzamento della clausola sociale per tutelare i lavoratori dei servizi idrici e di igiene urbana.

Il testo unico sull'ambiente è un *corpus* normativo di 318 articoli e 45 allegati; recepisce otto direttive comunitarie ancora non entrate nella legislazione italiana nei settori oggetto della delega; accorpa le disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina, in modo da ridurre le ripetizioni; abroga cinque leggi, dieci disposizioni di legge, due decreti legislativi, quattro d.P.R., tre dPCM ed otto decreti ministeriali, cui sono da aggiungere le disposizioni già abrogate e di cui viene confermata l'abrogazione da parte dei decreti delegati².

Particolare rilevanza assume la questione afferente l'avvenuta pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale di diciassette decreti³ adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del

Rifiuti e bonifiche. Vengono riordinate e coordinate le disposizioni normative concernenti questi settori. Per le bonifiche vengono confermati sostanzialmente i parametri in vigore per la definizione di "sito inquinato" e per la successiva bonifica viene compiuta un'analisi di rischio, viene confermato anche il meccanismo dell'accordo di programma. Vengono ridefinite le priorità nella gestione dei rifiuti in conformità con la normativa UE. Viene istituita inoltre un'Authority per acque e rifiuti, creando due sezioni al posto del vecchio Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio nazionale dei rifiuti, con una diminuzione nel numero degli organi. Viene riconosciuto il ruolo delle Province in materia di rifiuti.

Tutela dell'aria. Riordino e coordinamento di tutte le misure concernenti la prevenzione dell'inquinamento dell'aria; promozione del ricorso alle migliori tecniche disponibili; introduzione di una durata fissa per l'autorizzazione pari a 15 anni. Impegni maggiori sulle fonti rinnovabili con priorità nel dispacciamento ed interventi finanziari per incentivare l'energia rinnovabile al Sud, soprattutto per raggiungere gli obiettivi di Kyoto.

Danno ambientale. Viene definita la nozione di danno ambientale e una nuova disciplina in materia per conseguire l'effettività delle sanzioni amministrative e viene applicato il principio che chi inquina paga. Per accorciare i tempi del risarcimento del danno è prevista un'ordinanza-ingiunzione per il risarcimento del danno che darà la possibilità al Ministero di incassare in modo certo e veloce le somme. Viene recepita integralmente la direttiva europea.

² Tra le novità normative introdotte dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 sono da segnalare alcune disposizioni che prevedono l'ampliamento delle competenze attribuite al Corpo delle Capitanerie di Porto. Di particolare rilievo sono gli articoli 135, 2° comma e 195, 5° comma. Si tratta di prescrizioni, la cui portata applicativa estende, completandole, le funzioni accertative ed operative delle Capitanerie di Porto, conferendo altresì una connotazione funzionale marcata in materia ambientale, rendendo così coerente e legittima l'attribuzione del compito di "polizia ambientale".

L'articolo 135, 2° comma, citato esprime due elementi funzionali di rilievo:

- il primo è relativo alla capacità operativa del Corpo di poter svolgere una piena funzione di accertamento su tutte le fonti inquinanti provenienti da terra, idonee a creare nocumeto dell'ambiente marino e costiero; si tratta di una formulazione ampia la cui efficacia è ulteriormente estesa dal nesso potenziale di condotte che, ancorché non realizzate, sono idonee a determinare lesioni al bene giuridico protetto. Da ciò deriva un sostanziale logico ampliamento dei poteri di controllo e della stessa attività d'iniziativa di polizia giudiziaria, esercitata dal Corpo, in un settore particolarmente sensibile, quale la tutela dell'ambiente, cui l'opinione pubblica è particolarmente attenta;
- il secondo consiste nell'analisi della formulazione della struttura dell'articolato che, disgiungendo la speciale caratteristica accertata a tutela dell'ambiente marino e costiero, configura una sorta di competenza primaria del Corpo per le corrispondenti condotte antigiuridiche costituenti la causa del danno.

L'articolo 195, 5° comma, del testo stabilisce un'attribuzione completa del Corpo, non secondaria, per la repressione delle violazioni delle norme sui rifiuti e sul trasporto illegale.

³ In particolare, il contenuto dei diciassette decreti è il seguente:

- "Istituzione dell'autorità di vigilanza sulle risorse idriche e i rifiuti (art.159, comma 1 del d.lgs.152)". Il comitato di vigilanza dell'uso delle risorse idriche (Coviri) assume la denominazione di Autorità per la vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti. L'Autorità è costituita dai presidenti e dai componenti del Coviri e dell'Osservatorio Nazionale sui rifiuti che restano in carica per sette anni;
- "Norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue (art. 99, comma 1 del d.lgs.152)". Il decreto stabilisce i criteri per il riutilizzo delle acque reflue domestiche, urbane ed industriali regolamentando le destinazioni d'uso e i requisiti di qualità per favorire il risparmio idrico e la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche;
- "Modalità di aggiudicazione da parte dell'Autorità d'ambito del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (art.202, comma 1 del d.lgs.152)". Il decreto disciplina le modalità ed i termini secondo i quali le Autorità d'ambito aggiudicano il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani stabilendo che la gestione del servizio venga aggiudicata mediante gara ad evidenza pubblica disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie;
- "Modalità di aggiudicazione del servizio idrico integrato (art.150, comma 2 del d.lgs.152)". Il decreto, come quello sulla gestione del servizio dei rifiuti, detta le modalità delle procedure di gara e inoltre stabilisce che la disciplina prevista si applica anche nella scelta del socio privato preventiva alla costituzione delle società "miste";

territorio in attuazione del d.lgs. n. 152 del 2006 antecedentemente al loro inoltro all'Ufficio di controllo per il controllo preventivo di legittimità. L'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero ha rilevato che quindici dei suddetti provvedimenti⁴ appaiono, *prima facie*, sottoponibili al controllo preventivo di legittimità prescritto per gli atti della specie, dall'art. 3, primo comma, della legge n. 20 del 1994 e ne ha, pertanto, richiesto all'Amministrazione l'invio per la preliminare verifica della loro assoggettabilità al controllo preventivo.

Accogliendo la tesi della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e del territorio ha riconosciuto l'inefficacia di tutti i diciassette decreti ministeriali ed interministeriali, attuativi del citato d.lgs. n. 152, sul presupposto che, non essendo stati registrati dall'organo del controllo, non possono considerarsi giuridicamente produttivi di effetti⁵.

Con riferimento all'attività istituzionale, dai dati contenuti nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente 2005 emerge che negli ultimi 15 anni molti degli indicatori ambientali sono in costante miglioramento. Le emissioni delle industrie sono diminuite del 23 per cento e sono in crescita, anche se in misura modesta, le energie rinnovabili: gli impianti eolici, ad esempio, da 107 nel 2003 sono passati a 120 nel 2004. E' aumentato, seppur di poco, negli ultimi 5 anni l'utilizzo di bus e tram in città e sono in costruzione 121 chilometri di metropolitane in 10 città. Il 93 per cento delle auto diesel in circolazione è in regola con gli standard europei. Prosegue l'aumento della selezione e del riciclaggio dei rifiuti. E' stato ridotto di 7.500 tonnellate il

- "Definizione dei limiti esterni dell'estuario (art. 74, comma 1, lettera e del D.Lgs.152)". Il decreto stabilisce che l'estuario e' l'area di transizione i cui limiti sono compresi tra le acque dolci e le acque costiere. Per mappare gli estuari d'Italia, il decreto da' 18 mesi all'ICRAM per condurre uno studio esteso a tutto il territorio nazionale;
- "Registri di carico e scarico dei rifiuti - (articoli 190 e 195 d.lgs.152)". Il decreto approva i modelli di registro di scarico e carico dei rifiuti escludendo dall'adempimento i piccoli produttori artigiani che non hanno più di tre dipendenti.
- "Criteri, procedure e modalità per il campionamento e l'analisi delle terre e rocce da scavo (art.186, comma 3 del d.lgs.152)". Il decreto stabilisce i metodi di campionamento e la preparazione dei campioni, i limiti per le concentrazioni di inquinanti, la periodicità delle analisi;
- "Disciplina per l'esecuzione del monitoraggio della spesa ambientale (art. 55, comma 5 del d.lgs. n.152)". Secondo il decreto la spesa ambientale continuerà ad essere monitorata dall' Anci. Il decreto disciplina anche l'esecuzione delle attività di raccolta ed elaborazione dei dati. Le spese monitorate sono quelle in conto capitale di Stato, Regioni, Province Autonome, Province, Comuni, Comunità montane ed altri organismi di diritto pubblico;
- "Gestione dei registri delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti (art.212 comma 23 del d.lgs. n. 152)". Il decreto stabilisce che il Comitato nazionale dell'Albo dia pubblicità ai registri delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti. L'inserimento nei registri e' su base volontaria;
- "Riorganizzazione del catasto dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152";
- "Individuazione delle tipologie di beni in polietilene rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152";
- "Aggiornamento degli studi europei fissati dal Comitato europeo di normazione (CEN), in conformità ai requisiti essenziali stabiliti all'articolo 9 della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio";
- "Requisiti relativi al centro di raccolta e all'impianto di trattamento dei veicoli fuori uso non disciplinati dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 231 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152";
- "Semplificazione delle procedure amministrative relative alle rocce e terre da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale, ai sensi dell'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152";
- "Gestione delle entrate derivante dall' Albo dei gestori di rifiuti, ai sensi dell' articolo 212, comma 16, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152";
- "Istituzione dell'elenco dei rifiuti, in conformità all'articolo 1, comma 1, lettera A), della direttiva 75/442/CE ed all'articolo 1, paragrafo 4 della direttiva 91/689/CE, di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000";
- "Approvazione dello schema-tipo di statuto dei consorzi per ciascun materiale di imballaggio operanti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 223, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152".

⁴ Con esclusione dei provvedimenti concernenti: 1) l'istituzione dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e i rifiuti; 2) la definizione dei limiti esterni dell'estuario.

⁵ Il comunicato è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 146 del 26 giugno 2006.

consumo di bromuro di metile. In 5 anni sono nate 103 aree protette e la rete della natura protetta produce 557 prodotti tipici. Le emissioni di CO₂ sono, invece, aumentate, anche se quelle *pro capite* sono al di sotto della media europea.

I risultati positivi ottenuti, sono, tuttavia, messi a rischio dal gap di infrastrutture che ha effetti negativi sull'economia e sull'ambiente. Il nostro Paese sconta, infatti, carenze infrastrutturali nel settore trasporti e nel settore acqua e rifiuti.

Le emissioni dei gas ad effetto serra sono un indicatore sensibile del rapporto tra energia e ambiente, economia e ambiente. Le emissioni di CO₂ equivalente sono aumentate dal 1990 al 2004 di circa l'11,6 per cento, passando da 510 a 570 milioni di tonnellate. La situazione dell'Italia è "in linea" con la tendenza delle emissioni dei maggiori paesi europei. Il Rapporto dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, del novembre 2005, mette in evidenza che - sulla base delle proiezioni al 2012 e tenendo conto delle misure già adottate o programmate - la gran parte degli Stati Membri dell'Europa a 15 incontra difficoltà a rispettare l'obiettivo di Kyoto. In generale, si può affermare che questa situazione è il risultato di politiche europee, energetiche e dei trasporti, ancora prevalentemente nel segno della continuità e poco influenzate dagli obiettivi assunti nell'ambito del Protocollo di Kyoto. Tuttavia il Rapporto suggerisce che l'attuazione di misure nazionali aggiuntive potrebbe migliorare le *performances* dei Paesi. A questo proposito, il Rapporto dell'Agenzia Europea prevede che il "gap" dell'Italia potrà essere ridotto dal 12 per cento al 3 per cento se saranno adottate tutte le misure indicate dal Piano nazionale per la riduzione delle emissioni approvato dal CIPE il 19 dicembre 2002.

In Italia al 31 gennaio 2006 sono stati contati 1.104 impianti a rischio. Il decreto legislativo n. 283 del 2005 ha introdotto elementi per minimizzare il rischio di incidente prevedendo una serie di nuove procedure e di controlli. Le emissioni totali delle industrie in atmosfera si sono ridotte del 23 per cento tra il 1990 e il 2001 e in particolare si sono ridotte drasticamente quelle delle principali sostanze inquinanti. La produzione di rifiuti speciali nel 2003 è stata di 100,6 milioni di tonnellate, di cui il 5,4 per cento costituito da rifiuti pericolosi.

I siti industriali dimessi da bonificare sono 56 e per i primi interventi sono stati stanziati 560 milioni di euro.

All'aumento della domanda di trasporto non ha corrisposto un'adeguata offerta di infrastrutture: dal 1990 al 2003 sono restati invariati i chilometri in esercizio sia della rete autostradale che ferroviaria.

Il settore dei trasporti è quello che incide di più nel bilancio energetico nazionale (44,4Mtep-milioni di tonnellate equivalenti di petrolio) e il 90 per cento è imputabile al trasporto su gomma responsabile di un terzo delle emissioni di gas serra⁶.

Il Rapporto 2005 del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche conferma che il consumo medio giornaliero pro capite di acqua in Italia è superiore ai consumi dei paesi europei maggiormente sviluppati. Questo dato è positivo se considerato dal punto di vista della disponibilità di acqua per i cittadini italiani. Tuttavia un livello così elevato di consumi è anche interpretato come indice di scarsa efficienza nella gestione di una risorsa naturale tanto preziosa quanto a rischio. Il confronto tra i consumi *pro capite* e le tariffe mette in evidenza che in Italia le tariffe sono più basse della media dei paesi europei: la tariffa svolge una funzione di

⁶ Il settore trasporti è responsabile del 61% delle emissioni nazionali: ma le emissioni sono comunque diminuite: tra il 1990 e il 2004 è stato registrato in particolare un -78% per il benzene, -21% per le polveri, e l'eliminazione del piombo. Le vetture in circolazione che rispondono agli standard ambientali in vigore nel 2005 sono il 93% delle auto diesel, il 73% di quelle a benzina e il 68% dei veicoli commerciali. In Italia ci sono 14 sistemi metropolitani in cui risiede circa il 16% della popolazione nazionale. L'auto privata resta il mezzo principale di spostamento all'interno delle città (a Roma ci sono 72 auto ogni 100 abitanti), ma nelle grandi città è aumentato dal 27,6% del 2000 al 28,6% del 2004 l'uso del mezzo pubblico che è soprattutto bus e tram (58,1%). Le metropolitane nel 2002 erano presenti solo in 5 città con 126 Km di rete, attualmente sono state appaltate e cantierate opere per la costruzione di altri 121 Km di rete che porteranno a 10 le città dotate di questa infrastruttura. Ci sono 1.700 Km di piste ciclabili nelle città capoluogo di provincia e in 8 città superano i 70 Km.

regolatore dei consumi, ovvero a maggiore tariffa corrispondono minori consumi e inoltre il sistema delle tariffe è connesso alla capacità di gestione e manutenzione dei servizi idrici. I dati mettono anche in evidenza che negli ultimi 10 anni gli investimenti nella gestione delle acque hanno avuto una diminuzione compresa tra il 20 per cento e il 30 per cento.

La quantità totale di elementi nutritivi e di principi attivi contenuti nei fertilizzanti e nei prodotti fitosanitari è diminuita progressivamente. Tuttavia, tenuto conto della parallela diminuzione della Superficie Agricola Utilizzata le quantità distribuite per ettaro sono aumentate. Nella prospettiva di un'agricoltura sostenibile è necessario sostituire progressivamente l'uso di fertilizzanti e fitosanitari con tecniche a basso impatto⁷. Un'indicazione positiva emerge anche dalla progressiva crescita dell'impiego dei prodotti biologici e dell'agricoltura biologica che copre 1 milione di ettari. Per quanto riguarda gli OGM, attualmente in Italia nessuna varietà geneticamente modificata è iscritta nel registro varietale e pertanto non ne è consentita la coltivazione, se non a fini sperimentali.

In Italia sono registrate nell'Elenco Ufficiale 772 Aree naturali protette, per un'estensione complessiva di 5.732.525 ettari, pari al 9,7 per cento del territorio nazionale. Rispetto al 2000 sono state iscritte 103 nuove aree protette. Le aree marine protette coprono circa il 48 per cento. La superficie protetta a terra ammonta a 2,9 milioni di ettari. Rispetto al 2000 il numero dei parchi naturali regionali non ha subito variazioni di rilievo, mentre sono state istituite 83 nuove riserve naturali regionali. La valorizzazione economica delle aree naturali protette, attraverso il turismo e le produzioni agricole di qualità, sta fornendo indicazioni preziose per la riqualificazione dell'offerta turistica italiana. Più in generale, l'analisi dei "punti di forza" dell'offerta turistica in Italia conferma il ruolo della conservazione delle risorse naturali e culturali per il raggiungimento di risultati economici positivi.

Si deve, infine, segnalare che con 80 procedure d'infrazioni in materia ambientale, su un totale di 274 aperte dalla U.E., l'Italia si colloca al primo posto tra i Paesi europei che non si sono adeguati ai principi comunitari in materia ambientale.

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

2.1. La gestione finanziaria.

Il rendiconto 2005 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio espone i seguenti dati finanziari:

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 1.375 milioni di euro (1.431 milioni nel 2004), con una diminuzione, rispetto all'anno precedente, del 3,92 per cento e rappresentano lo 0,28 per cento delle risorse complessive del bilancio dello Stato;
- la massa impegnabile è risultata pari a 1.432 milioni con una diminuzione del 10,11 per cento rispetto al 2004;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 1.328 milioni di euro (1.413 nel 2004), con una riduzione del 6,02 per cento;
- i residui al 1 gennaio 2005 ammontano a 2.138 milioni, quelli al 31 dicembre 2005 a 2.031 milioni evidenziando una diminuzione del 5,01 per cento nel corso dell'anno, nel 2004 si era registrato un aumento dello 0,35 per cento;
- la massa spendibile è risultata pari a 3.514 milioni (3.496 nel 2004) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 1.846 milioni;
- i pagamenti totali aumentano del 6,35 per cento, passando dai 1.308 del 2004 ai 1.391 del 2005;

⁷ A questo proposito rappresenta un caso di successo la riduzione dei consumi di Bromuro di Metile (BM), largamente utilizzato in passato per la disinfestazione del terreno. L'Italia era il secondo consumatore nel mondo e il primo in Europa. Negli ultimi 10 anni il Ministero ha promosso la ricerca e la sperimentazione di nuove tecnologie che hanno consentito di eliminare il consumo di più di 7.500 tonnellate di BM annue, su un totale iniziale di circa 9.000.

- i residui finali totali di lettera (C) ammontano a 1.926 milioni, a fronte dei 1.989 milioni del 2004.

Dalla tabella che segue risulta che il C.d.R. 6 "Difesa del suolo" assorbe il 24,6 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza. Seguono le funzioni concernenti: il C.d.R. 3 "Qualità della vita" con il 18,7 per cento; il C.d.R. 1 "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del Ministro" con il 18,5 per cento; il C.d.R. 2 "Protezione della natura" con il 13,9 per cento; il C.d.R. 7 "Servizi interni del Ministero" con il 9,6 per cento; il C.d.R. 4 "Ricerca ambientale e sviluppo" con il 9 per cento, ed infine, il C.d.R. 5 "Salvaguardia ambientale" con il 5,7 per cento.

Gestione di competenza

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Stanziamenti definitivi	% su tot. Amm	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni totali effettivi*	di cui impegni effettivi	Economie o maggiori spese**	Impegni/massa imp.
	a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	254.845	18,53	9.063	263.908	214.317	205.253	943	81,21
2. Protezione della natura	191.813	13,94	16.316	208.129	206.975	190.660	793	99,45
3. Qualità della vita	257.419	18,71	20.408	277.827	258.080	237.672	967	92,89
4. Ricerca ambientale e sviluppo	123.684	8,99	1.293	124.977	122.539	121.246	932	98,05
5. Salvaguardia ambientale	78.106	5,68	1.718	79.824	72.059	70.343	3.914	90,27
6. Difesa del suolo	338.009	24,57	4.074	342.083	331.212	327.138	8.939	96,82
7. Servizi interni del ministero	131.695	9,57	3.531	135.226	122.776	119.655	2.035	90,79
Totale amministrazione	1.375.571	100	56.403	1.431.974	1.327.959	1.271.967	18.523	92,74

*impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra i residui iniziali di stanziamento e i residui f) rimasti nel conto residui

** come da consuntivo

	Stanziamenti definitivi
Bilancio Stato	485.683.711.678
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,28

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	853.984	325.460	197.469	77.226	120.243	38,11	23,12
2. Protezione della natura	317.257	222.970	196.429	135.364	61.065	70,28	61,91
3. Qualità della vita	720.377	372.162	203.824	105.433	98.391	51,66	28,29
4. Ricerca ambientale e sviluppo	392.953	175.326	132.300	70.031	62.269	44,62	33,67
5. Salvaguardia ambientale	245.949	122.681	77.273	16.152	61.121	49,88	31,42
6. Difesa del suolo	683.155	472.533	452.508	260.022	192.486	69,17	66,24
7. Servizi interni del ministero	300.542	155.217	131.365	41.917	89.448	51,65	43,71
Totale amministrazione	3.514.217	1.846.349	1.391.168	706.145	685.023	52,54	39,59

	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa
Bilancio Stato	597.711.373	502.569.688
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,58	0,36

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	599.140	128.027	48.648	470.360	0	598.387	48.648	647.035
2. Protezione della natura	125.444	55.296	360	62.427	0	117.723	360	118.084
3. Qualità della vita	462.958	132.239	18.780	347.698	0	479.937	18.780	498.717
4. Ricerca ambientale e sviluppo	269.269	51.215	1.507	203.664	0	254.879	1.507	256.386
5. Salvaguardia ambientale	167.843	54.191	3.849	93.280	1	147.471	3.850	151.321
6. Difesa del suolo	345.146	67.116	1.932	129.136	0	196.252	1.932	198.184
7. Servizi interni del ministero	168.846	77.738	10.005	73.619	410	151.357	10.415	161.771
Totale amministrazione	2.138.646	565.822	85.081	1.380.184	411	1.946.006	85.492	2.031.498

	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio Stato	112.027.661	115.791.096
Incidenza Ministero su bilancio Stato	1,91	1,75

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per centri di responsabilità

(in migliaia di euro)

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
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	472.088	589.577	-335.986	978	276	604.353
2. Protezione della natura	186.280	143.806	47.938	69	0	124.927
3. Qualità della vita	101.599	73.153	184.263	-27	30	64.178
4. Ricerca ambientale e sviluppo	163.542	92.267	31.349	69	0	91.679
5. Salvaguardia ambientale	112.980	25.865	53.635	-1.634	239	16.518
6. Difesa del suolo	263.126	43.431	294.527	51	0	46.308
7. Servizi interni del ministero	131.115	113.227	15.120	494	2.854	107.917
Totale amministrazione	1.430.730	1.081.326	290.846	0	3.399	1.055.880

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente

Andamento per classificazione economica semplificata

(in migliaia di euro)

Macroaggregati	Stanziamenti definitivi					Impegni				
	2003	% su tot.	2004	% su tot.	% 2004/2003	2005	% su tot.	% 2005/2004	2004	% su tot.
Funzionamento	133.272	7,76	132.429	9,31	-0,63	134.100	9,81	1,26	117.744	8,79
di cui personale	63.328	3,69	62.288	4,38	-1,64	63.745	4,66	2,34	51.457	4,49
Intervento	322.220	18,77	305.669	21,50	-5,14	303.425	22,20	-0,73	304.894	22,36
Investimento	1.261.258	73,47	983.924	69,19	-21,99	928.974	67,98	-5,58	983.902	68,85
Altre spese	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
Totale	1.716.750	100,00	1.422.022	100,00	-17,17	1.366.499	100,00	-3,90	1.406.540	100,00

(in migliaia di euro)

Macroaggregati	Pagamenti totali					Residui finali				
	2003	% su tot.	2004	% su tot.	% 2004/2003	2005	% su tot.	% 2005/2004	2004	% su tot.
Funzionamento	98.412	4,82	107.835	8,47	9,57	115.789	8,35	7,38	53.493	2,59
di cui personale	50.818	2,49	54.761	4,30	7,76	61.888	4,46	13,01	5.519	0,27
Intervento	274.160	13,43	269.915	21,21	-1,55	263.730	19,03	-2,29	137.693	6,66
Investimento	1.669.185	81,75	894.984	70,32	-46,38	1.006.634	72,62	12,48	1.877.821	90,76
Altre spese	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
Totale	2.041.757	100,00	1.272.734	100,00	-37,66	1.386.153	100,00	8,91	2.069.007	100,00

Indicatori finanziari

Gestione di competenza

Centri di responsabilità	Impegni totali*/ massa impegnabile		Impegni effett./stanz. def. comp.		Econ. comp./stanz. def. comp.	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	98,25	81,21	99,05	80,54	0,09	0,37
2. Protezione della natura	90,51	99,45	90,49	99,40	0,75	0,41
3. Qualità della vita	79,97	92,89	83,37	92,33	2,91	0,38
4. Ricerca ambientale e sviluppo	97,59	98,05	97,55	98,03	1,66	0,75
5. Salvaguardia ambientale	94,08	90,27	93,44	90,06	5,04	5,01
6. Difesa del suolo	98,41	96,82	99,36	96,78	0,34	2,64
7. Servizi interni del ministero	95,38	90,79	94,99	90,86	2,32	1,55
Amministrazione	95,38	92,74	95,89	92,47	1,20	1,35

* Impegni totali: dato calcolato per la parte relativa agli impegni assunti sui residui di stanziamento provenienti dai pregressi esercizi

Gestione di cassa

Centri di responsabilità	Aut.cassa/ massa spendibile		Pagamenti totali/massa spendibile		Pagamenti totali/aut.cassa		Pagamenti comp./impegni effett.		Pagamenti comp./stanz. def. comp.	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	59,56	38,11	34,19	23,12	57,39	60,67	38,30	37,62	37,93	30,30
2. Protezione della natura	70,34	70,28	58,89	61,91	83,72	88,10	73,73	71,00	66,72	70,57
3. Qualità della vita	42,02	51,66	13,81	28,29	32,87	54,77	23,55	44,36	19,63	40,96
4. Ricerca ambientale e sviluppo	51,19	44,62	32,87	33,67	64,21	75,46	45,49	57,76	44,37	56,62
5. Salvaguardia ambientale	41,01	49,88	18,77	31,42	45,76	62,99	26,83	22,96	25,07	20,68
6. Difesa del suolo	66,24	69,17	53,51	66,24	80,77	95,76	42,73	79,48	42,46	76,93
7. Servizi interni del ministero	61,35	51,65	50,14	43,71	81,73	84,63	44,26	35,03	42,04	31,83
Amministrazione	57,08	52,54	37,42	39,59	65,56	75,35	43,08	55,52	41,31	51,33

Gestione dei residui

Centri di responsabilità	incr.o decr. residui (res. 31/12/res.iniz.tot.)		Velocità di smaltimento residui (pag.res/res.iniz.tot.)		Residui stanz. (F) totali/residui totali		Residui stanziamento (F) comp./residui totali comp.	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	34,45	7,99	30,21	20,07	1,51	7,52	1,38	27,54
2. Protezione della natura	-7,06	-5,87	48,03	48,68	13,06	0,31	26,92	0,65
3. Qualità della vita	-4,43	7,72	12,56	21,25	4,50	3,77	17,71	12,44
4. Ricerca ambientale e sviluppo	8,85	-4,78	25,24	23,13	0,48	0,59	1,46	2,86
5. Salvaguardia ambientale	40,88	-9,84	12,78	36,42	1,03	2,54	2,18	6,63
6. Difesa del suolo	-33,62	-42,58	59,10	55,77	1,18	0,97	0,52	2,80
7. Servizi interni del ministero	-9,05	-4,19	58,50	52,98	3,06	6,44	4,84	11,40
Amministrazione	0,35	-5,01	34,73	32,03	2,72	4,21	5,06	13,07

2.2. Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.

Nell'ambito delle verifiche sull'attendibilità sui dati di rendiconto si è proceduto all'esame dei titoli di spesa relativi ai capitoli di seguito indicati.

C.d.R. 1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Cap.1083 (Spese attuazione programmi strategici comunicazione ambientale).

Mandato n. 91 (partecipazione. XXVI meeting per l'amicizia tra i popoli) – € 144.504,00 – esercizio di provenienza 2005, estinto il 2 dicembre 2005.

La spesa concerne la partecipazione al Rimini Meeting. La direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo si è impegnata a liquidare a favore dell'Associazione meeting per l'amicizia tra i popoli, organizzatrice dell'evento, l'importo di € 120.420,00 + IVA al termine delle attività concordate. Su presentazione di una fattura per la somma complessiva di € 144.504,00 da parte della predetta Associazione in data 26/09/2005, il Ministero, con decreto direttoriale, ha autorizzato il pagamento per l'intero importo.

C.d.R. 2. Protezione della natura.

Cap.7216 (Realizzazione di interventi nel campo della conservazione della natura).

Mandato n. 1 (convenzione tra il Ministero e l'Apat) - 110.000,00 euro - esercizio di provenienza 2004, estinto il 6 maggio 2005.

In data 21 dicembre 2004, tramite convenzione, è stato affidato all'Apat (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), l'incarico di redigere un inventario nazionale delle risorse faunistiche e floristiche con problemi di estinzione o sovradiffusione. Tale convenzione ha stabilito l'impegno da parte dell'Apat a concludere l'attività entro il termine di mesi 12 dalla data di ricezione della comunicazione dell'avvenuta registrazione da parte del competente organo di controllo, e ha quantificato il compenso in 550.000,00 euro da erogare con le seguenti modalità: il 20 per cento alla presentazione del progetto operativo; il 40 per cento al termine della prima fase; il 20 per cento al termine della seconda fase; il restante 20 per cento al termine della terza fase.

Contestualmente, con decreto direttoriale registrato dall'Ufficio Centrale di Bilancio in data 28 dicembre 2004, il Ministero ha assunto l'impegno di 292.000,00 euro di cui 42.000,00 quali residui di stanziamento dell'anno 2002 e 250.000,00 provenienti dalla competenza anno 2004, da imputarsi sul capitolo 7216 del bilancio per l'esercizio finanziario 2004. Con provvedimento del 19 gennaio 2005, la residua somma di 258.000,00 euro è stata imputata al capitolo 1618 del bilancio del Ministero a carico dell'esercizio finanziario 2005.

In data 29 marzo 2005 l'Apat, a seguito della presentazione del progetto esecutivo con relativa fattura, ha richiesto che venisse erogata la prima rata come stabilito dalla convenzione. Attestando la congruità del progetto operativo presentato, la Direzione generale per la protezione della natura ha espresso parere favorevole alla liquidazione della fattura. Con decreto direttoriale del 6 maggio 2005 è stato autorizzato il pagamento di 110.000,00 euro a carico del capitolo 7216 dello stato di previsione del Ministero per l'esercizio finanziario 2004.

Cap. 1532 (Conservazione e valorizzazione sito geominerario).

Mandato n.1, importo € 3.098.741,00, estinto in data 16 maggio 2005.

La legge n. 388 del 2000, ed in particolare l'art. 114, comma 10, assegna un finanziamento di 3.098.741,00 euro, a decorrere dall'anno 2002 al Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna al fine di conservare e valorizzare anche per finalità sociali e produttive, i siti e i beni dell'attività mineraria con rilevante valore storico culturale e ambientale.

Con decreto direttoriale dell'11 maggio 2005 il Ministero ha impegnato la somma stabilita a valere sul capitolo 1532 dello stato di previsione per l'esercizio 2005 a favore del

consorzio del Parco geominerario storico e ambientale. L'ordine di pagamento è del 16 maggio 2005.

C.d.R. 3. Qualità della vita

Cap.1805 (Sistema di coordinamento e di controllo degli interventi finalizzati al riequilibrio idrogeologico, alla salvaguardia ambientale ed al disinquinamento della laguna di Venezia e del bacino scolante).

Mandato n. 2 convenzione tra il Ministero e l'ICRAM - Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare – 216.912,00 euro - esercizio di provenienza 2004, estinto il 21 luglio 2005.

L'ICRAM si è impegnato a presentare entro 60 giorni dalla firma della convenzione (4 agosto 2004) un documento tecnico-analitico concernente l'attuazione delle attività richieste dal Ministero e ad assolvere dette attività entro il 31 dicembre 2006. A fronte delle prestazioni rese il Ministero si è impegnato a corrispondere la somma di 929.623,00 euro secondo le seguenti modalità:

- il 30 per cento a 6 mesi dalla data della sottoscrizione della convenzione;
- il 50 per cento a 18 mesi;
- il 20 per cento al termine, previa rendicontazione delle attività svolte.

Con decreto direttoriale del 5 agosto 2004, registrato alla Corte dei conti in data 20 ottobre 2004, è stata approvata la convenzione e, contestualmente, l'impegno a favore dell'ICRAM della somma complessiva di 929.623,00 euro a valere per 723.040,00 sul cap. 1805 e per 206.583,00 sul cap. 1806, dello stato di previsione del Ministero sulle disponibilità dell'esercizio finanziario 2004.

In data 15 luglio 2005 la Direzione per la qualità della vita ha autorizzato con decreto il trasferimento a favore dell'ICRAM della prima tranche relativa alla convenzione. La somma di 278.886,90 è stata imputata per 216.912,00 al cap. 1805 e per 61.974,90 al cap. 1806 dello stato di previsione del Ministero esercizio di provenienza 2004.

Il 21 luglio 2005 il Ministero ha emesso, a valere sul capitolo 1805, il mandato di pagamento per 216.912,00 euro.

Cap. 7507 (Piano straordinario per la bonifica ed il recupero di aree industriali).

Mandato n. 2. Accordo di programma tra il Ministero e la Regione Lombardia (art. 10, comma 3) – 2.400.000,00 euro - esercizio di provenienza 2005, estinto il 16 marzo 2005.

In data 24 gennaio 2005 è stato siglato un accordo di programma tra il Ministero, la Regione Lombardia, le province di Brescia, Bergamo e Sondrio, i comuni di Bovegno, Sello, Gorno, Oneta, Oltre il Colle, Parre, Premolo e Lanzada.

Tale accordo ha previsto la realizzazione di interventi finalizzati a contenere la diffusione degli inquinanti, ridurre la presenza ai valori limite consentiti al fine di evitare gli effetti dell'inquinamento sull'ambiente e contenere il rischio connesso alla presenza di aree ad elevata industrializzazione, ivi comprese quelle ex estrattive minerarie, nell'ottica del risanamento e recupero del territorio. I siti ex estrattivi minerari interessati sono: Parco Minerario Orobico della Val Dossana nei comuni Parre e Premolo (BG); miniere di Torgola nel Comune di Bovegno in Valle Trompia (BS); miniere della Valmalenco nel Comune di Lanzada (SO); miniere di Gorno nei comuni di Oltre il Colle, Gorno e Oneta (BG), miniere in località Carona nel Comune di Sello in Vallecambona (BS).

Il quadro finanziario per l'attuazione del programma ha previsto una spesa complessiva di 2.560.000,00 euro, finanziata per 2.400.000,00 euro dal Ministero e per 160.000 euro dagli enti locali e da soggetti attuatori.

Con decreto direttoriale del 9 marzo 2005 è stato autorizzato il trasferimento della somma di 2.400.000,00 euro a favore della Regione Lombardia a valere sul capitolo 7507 dello stato di previsione della spesa del Ministero per l'esercizio finanziario 2005.

Cd.R. 4. Ricerca ambientale e sviluppo

Cap. 2106 (Fitto di locali ed oneri accessori).

Mandato n. 2 (Indennità di occupazione sede ministeriale marzo, aprile e maggio 2005)- € 270.000,00- esercizio di provenienza 2005, estinto il 17 giugno 2005.

L'importo si riferisce al canone di locazione che il Ministero corrisponde alla FIMIT SGR S.p.A. (Fondi Immobiliari Italiani) per l'occupazione della sede ministeriale. L'importo complessivo del canone per i mesi interessati ammonta a 414.969,20 euro che, con decreto direttoriale del 17 giugno 2005, sono stati impegnati e contestualmente pagati a valere su diversi capitoli di bilancio tra i quali il 2106 (per 270.000,00 euro) per l'esercizio finanziario 2005.

Cap. 7923 (Spese per i programmi pilota da attuare a livello nazionale e internazionale, in applicazione del protocollo di Kyoto, per la riduzione delle emissioni e l'impiego di piantagioni forestali per l'assorbimento del carbonio – Legge 1 giugno 2002 n. 120).

Mandato n.1, € 25.000.000,00, esercizio di provenienza 2002, esercizio finanziario 2005, estinto in data 27 aprile 2005.

Il decreto interministeriale (Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio, dell'economia e finanze e delle politiche agricole e forestali) n. 215 dell'11 febbraio 2005 ha disposto l'erogazione di 25.000.000,00 di euro a favore dell'*Italian Carbon Found*, istituito dal Ministero presso la banca mondiale di Washington in data 24 giugno 2003, al fine di acquisire per l'Italia "crediti di carbonio" e "crediti di emissione" generati da progetti, con priorità per i progetti realizzati da soggetti italiani, ad un costo predefinito compreso tra i 4 e 6 euro annui per ogni tonnellata equivalente di anidride carbonica.

Il pagamento è avvenuto in esecuzione del decreto interministeriale (Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e delle attività produttive) del 27 aprile 2005 che ha autorizzato il trasferimento della somma di 25.000.000,00 euro a favore della *World Bank – International Bank for Reconstruction and Development* mediante bonifico bancario. L'onere della spesa è a carico del capitolo 7923 dello stato di previsione della spesa del Ministero per l'esercizio finanziario 2005. La spesa è stata impegnata con decreto n. 724 del 30 dicembre 2002 e registrato presso l'Ufficio centrale di Bilancio in data 30 dicembre 2002.

C.d.R. 5. Salvaguardia Ambientale

Cap. 8407 (Supporto alle Amministrazioni pubbliche per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico e acustico).

Mandato n.1 importo € 300.000,00 "Finanziamento Comune di Prato".

L'art. 4 della legge n. 179/2002, attribuisce a favore del Comune di Prato un finanziamento di € 500.000,00 per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004 per la realizzazione di un programma di interventi rivolto alla riconversione a gas metano o a gas di petrolio liquefatti dell'intera dotazione del parco dei veicoli circolanti adibiti al trasporto pubblico e a servizi di pubblica utilità.

Con decreto direttoriale del 27 dicembre 2002, il Ministero ha impegnato la somma di € 422.750,00 a favore del Comune di Prato quale soggetto titolare del finanziamento dei Piani di Disinquinamento.

In data 16 maggio 2003 il Comune di Prato ha presentato il programma operativo di dettaglio per il quale il Ministero ha richiesto che venissero effettuate le opportune integrazioni.

Il Ministero ha ripetutamente invitato il Comune di Prato a produrre il programma operativo di dettaglio completo del piano finanziario. In data 8 novembre 2005, la Commissione

tecnica di valutazione del programma ha ammesso il suddetto comune al finanziamento. Con decreto direttoriale del 5 dicembre 2005 è stato autorizzato il trasferimento delle risorse pari a 300.000,00 euro a valere sul capitolo 8407 dello stato di previsione del Ministero per l'esercizio finanziario 2005.

Cap. 8432 (Supporto alle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo delle migliori tecnologie ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico e acustico).

Mandato n. 1, pagamento primo stato avanzamento lavori nell'ambito dell'accordo programmatico con il CIRIAF (Centro Interuniversitario di Ricerca sull'Inquinamento da Agenti Fisici), 136.344,62 euro esercizio di provenienza 2003, estinto il 18 marzo 2005.

In data 16 settembre 1999 il CIRIAF ha stipulato con il Ministero un accordo programmatico riguardante la sperimentazione di sistemi innovativi integrati di abbattimento del rumore e sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia. Detto accordo, di durata biennale, prevedeva la possibilità di un prolungamento delle attività. Valutata la proficua collaborazione, in data 19 novembre 2003 è stato rinnovato l'accordo per l'anno di riferimento 2003. Su presentazione da parte del CIRIAF della relazione sullo stato di avanzamento delle attività (18 maggio 2004) e della relativa fattura (7 marzo 2005), il Ministero, con decreto direttoriale del 18 marzo 2005, ha autorizzato il pagamento della somma di 136.344,62 euro a valere sul capitolo 8432 dello stato di previsione della spesa del Ministero, esercizio di provenienza 2003.

C.d.R. 6. Tutela del territorio

Cap. 8582 (Spese per l'apprestamento dei materiali e per le necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità per opere non di competenza regionale).

Mandato n. 3, Comune di Villafranca Tirrena (ME). Opere di prevenzione rischio idrogeologico, 386.255,46 euro, esercizio di provenienza 2005, estinto il 5 agosto 2005.

Con decreto n. 321 dell'11 luglio 2005, registrato alla Corte dei conti in data 20 luglio 2005, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha definito l'elenco degli interventi da attuare in base all'11° programma stralcio di interventi urgenti per il riassetto territoriale delle aree a rischio idrogeologico di cui al decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, ai sensi dell'art. 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179.

Con decreto direttoriale del 26 luglio 2005 sono stati impegnati 270.916.949,00 euro di cui 1.356.033,00 a valere sul capitolo 8582 dello stato di previsione del Ministero per l'esercizio 2005. Parte di tale finanziamento riguarda il Comune di Villafranca Tirrena a cui è stata trasferita la somma (decreto direttoriale di pagamento del 5 agosto 2005) di 386.255,46 euro per opere di prevenzione del rischio idrogeologico, a valere sullo stesso capitolo.

Cap. 8639 (Spese per l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino).

Mandato n. 276, Comune di Sant'Angelo del Pesco (IS). Opere mitigazione rischio idrogeologico, 392.641,44 euro, esercizio di provenienza 2005, estinto il 5 agosto 2005.

Con decreto n. 321 dell'11 luglio 2005, registrato alla Corte dei conti in data 20 luglio 2005, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha definito l'elenco degli interventi da attuare in base all'11° programma stralcio di interventi urgenti per il riassetto territoriale delle aree a rischio idrogeologico di cui al decreto legge 11 giugno 1998, n. 180 convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998 n. 267, ai sensi dell'art. 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179.

Con decreto direttoriale del 26 luglio 2005 sono stati impegnati 270.916.949,00 euro di cui 172.693.316,00 a valere sul capitolo 8639 dello stato di previsione del Ministero per

l'esercizio 2005. Parte di tale finanziamento riguarda il Comune di Sant'Angelo del Pesco (IS) a cui è stata trasferita con decreto direttoriale di pagamento del 5 agosto 2005, la somma 392.641,44 euro per opere per la mitigazione del rischio idrogeologico, a valere sullo stesso capitolo.

C.d.R. 7. Servizi interni del Ministero.

Cap. 8811 (Spese per lo sviluppo del sistema informatico).

Mandato n. 41 (Fornitura di materiale hardware e licenze software), 117.481,32 euro, esercizio di provenienza 2005, estinzione mandato 10 agosto 2005.

In data 20 dicembre 2004 l'Amministrazione ha espletato una gara ufficiosa tra cinque società per l'acquisizione in economia, nella forma del cottimo fiduciario, di materiale hardware e licenze software per le esigenze di funzionamento degli uffici del Ministero, affidando conseguentemente la fornitura in parola per un importo complessivo di 117.481,32 euro alla società aggiudicataria (verbale di aggiudicazione della gara del 29 dicembre 2004).

In data 30 dicembre 2004 è stato emesso il decreto di impegno per 117.481,82 euro a valere sul capitolo 8811 dello stato di previsione del Ministero per l'esercizio 2005.

A seguito del collaudo (verbale del 20 maggio 2005) e su presentazione della fattura (14 giugno 2005), il Ministero ha autorizzato, con decreto direttoriale del 5 agosto 2005, il pagamento della somma richiesta.

Seppur sulla base di un'accertamento a campione, l'esame dei titoli di spesa estratti e della documentazione agli stessi allegati, consente di ritenere attendibili ed affidabili le scritture contabili relative ai mandati anzidetti. Non sono stati, infatti, rilevati elementi di irregolarità.

L'accertamento, che ha consentito di approfondire, tra l'altro, in collaborazione con l'Amministrazione, tematiche più generali riguardanti le criticità degli specifici settori di attività, ha evidenziato la correttezza delle procedure adottate e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

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

3.1 Analisi dei principali programmi e obiettivi.

Direzione per la Protezione della Natura

L'azione amministrativa svolta dalla Direzione è distinta per singoli capitoli di spesa⁸.

Capitolo 7216

Lo stanziamento di 258.229,00 euro (legge n. 344 del 1997 art. 4 comma 11) previsto su tale capitolo è stato finalizzato alla realizzazione di interventi nel campo della conservazione della natura, volti alla predisposizione dell'inventario nazionale delle risorse naturali, della carta ecopedologica e delle linee fondamentali di assetto del territorio.

Infatti, tra gli obiettivi posti dalla Strategia Europea per la Conservazione delle Piante, assume una particolare rilevanza l'individuazione di quelle aree IPAs (*Important Plant Areas*) in cui si concentra in modo significativo la diversità vegetale per la conservazione.

⁸ Gli obiettivi strategici indicati nella direttiva annuale del Ministro sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2005 erano i seguenti:

- A - Rafforzare e consolidare il sistema delle aree naturali protette;
- B - Promuovere lo sviluppo economico e sociale sostenibile nel territorio delle aree naturali protette;
- C - Potenziare le attività di conoscenza e di tutela della Biodiversità;
- D - Rafforzare il sistema di conoscenza e di difesa dell'inquinamento dell'ambiente marino;
- E - Assicurare l'operatività dell'Autorità Nazionale in materia di OGM;
- F - Sensibilizzare i cittadini e le istituzioni attraverso la divulgazione delle conoscenze scientifiche e la promozione del sistema delle aree protette e del rispetto dell'ambiente;
- G - Assicurare l'adempimento degli obblighi e degli impegni in sede comunitaria e/o internazionale.

Per tale motivo, l'Amministrazione ha incaricato il Centro di Ricerca Interuniversitario "Biodiversità, Fitosociologia ed Ecologia del paesaggio", con sede presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", di realizzare il progetto "Primo contributo alla definizione delle IPAs in Italia".

Capitolo 7217

Lo stanziamento di 3.856.968,00 euro previsto su tale capitolo è stato utilizzato per garantire l'istituzione, la promozione ed il funzionamento dei Parchi nazionali. In particolare sono stati assegnati:

- 774.685,00 euro al Parco Nazionale Alta Murgia per l'istituzione e primo funzionamento;
- 500.000,00 euro al Parco Nazionale Circeo per l'istituzione e primo funzionamento;
- 2.582.285,00 euro per varie attività tese alla promozione e al funzionamento dei Parchi Nazionali⁹.

La necessità di tale finanziamento trova la sua ragione nel fatto che i Parchi devono essere visti come risorse ambientali e laboratori di progetti ecologici, ambiti in grado di capitalizzare, nelle forme del paesaggio e delle risorse economiche, i benefici dei processi naturali per le comunità locali.

Capitolo 7218

Lo stanziamento di 258.229,00 euro è stato volto a consentire, conformemente a quanto previsto dalla convenzione di Washington (legge 19 dicembre 1975, n. 874), l'attività di tutela e conservazione degli animali sequestrati in via di estinzione.

Va sottolineato, inoltre, che s'incardina in capo alla Direzione Protezione della natura la competenza di organo di gestione della CITES¹⁰ ai sensi dell'art. 13 prg. 1 lettera A) regolamento CEE n. 338/97 – Consiglio 9.12.1996 e successive modificazioni. Per tale motivo il Ministero ha stipulato una convenzione con il centro tutela e ricerca Fauna Selvatica ed esotica "Monte Adone" e con l'Associazione Italiana per il WWF Onlus, avente ad oggetto l'affidamento dell'incarico di provvedere al mantenimento ed alla cura di specie animali affidate.

Capitolo 7219

Lo stanziamento di 3.098.741,00 euro previsto su tale capitolo è stato finalizzato a garantire il funzionamento dei seguenti Parchi Nazionali:

- delle Cinque Terre – 774.685,25 euro;
- della Sila – 774.685,25 euro;
- dell'Asinara – 774.685,25 euro;
- dell'Appennino Tosco-Emiliano – 774.685,25 euro.

Capitolo 7221

Lo stanziamento di 1.291.142,00 euro previsto su tale capitolo è stato utilizzato per gli interventi di demolizione di opere abusive site nelle aree protette nazionali.

Segnala la Direzione che tali fondi si rendono necessari per il fatto che, essendo attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio l'interesse pubblico alla tutela dei valori e dei beni ricadenti nelle aree naturali protette, spetta agli Enti gestori delle singole aree protette la gestione concreta di tali situazioni. Al Ministero rimane attribuita una competenza residuale e concorrente che prevede anche i poteri di intervento sostitutivo. Tale assetto della materia

⁹ Ad esempio: stampe volumi fotografici, censimenti, indagini, organizzazione di manifestazioni, acquisto pulmini.

¹⁰ E' denominata CITES la Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione.

comporta, tra l'altro, l'effetto della messa a disposizione delle somme per l'esecuzione di interventi di demolizione.

In argomento l'Amministrazione comunica che gli interventi degli enti gestori nelle aree naturali protette volti a combattere il fenomeno dell'abusivismo edilizio hanno dato risultati sostanzialmente positivi. Per questa premessa si sostiene la necessità di continuare nella ricognizione sistematica degli interventi soprattutto nei Parchi del Sud Italia.

Le risorse finanziarie allocate nel capitolo 7221 sono state distribuite secondo il seguente prospetto:

- 293.800,00 euro a favore dell'Ente P.N. della Maiella;
- 200.000,00 euro a favore dell'Ente P.N. dell'Aspromonte;
- 121.821,56 euro a favore dell'Ente P.N. del Cilento e Vallo di Diano;
- 334.926,84 euro a favore dell'Ente P.N. Arcipelago di La Maddalena;
- 340.593,60 euro a favore dell'Ente P.N. del Circeo.

Capitolo 7224

Lo stanziamento di 15.000.000,00 euro assegnato su tale capitolo è stato finalizzato a favorire gli investimenti nei Parchi nazionali.

Il territorio dei Parchi è un bene culturale, ambientale e territoriale che garantisce la fruizione e lo sviluppo socio-economico anche attraverso l'attivazione di progetti di riappropriazione e di restauro dei paesaggi locali. La politica per le aree naturali protette non può prescindere da adeguati strumenti finanziari, al fine di porre la protezione dei sistemi naturali, la conservazione della biodiversità, la protezione del suolo al centro degli sforzi per perseguire forme di sostenibilità attraverso il migliore assetto territoriale. Gli investimenti nei Parchi nazionali vengono a porsi al centro di riflessione quale ambito di valorizzazione delle tecniche ecologiche delle produzioni biologiche e biodinamiche di valore sociale e territoriale, indispensabili presupposti per uno sviluppo armonico delle economie locali. Il proposito della gestione diretta è quello di favorire lo sviluppo occupazionale attraverso la creazione di professionalità nell'ambito dell'esercizio di attività ambientalmente compatibili che vanno dal rilancio di antichi saperi artigianali, di prodotti locali tipici, di attività turistiche compatibili e ambientalmente sostenibili, finanche e non da ultimo a quelle culturali.

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione gli interventi effettuati con tali risorse hanno dimostrato che gli investimenti realizzati nei parchi nazionali hanno dato risultati positivi con la definizione di un sistema strutturale di azioni in campo ambientale, che hanno avuto come risvolto lo sviluppo economico e la delineazione di un tessuto sociale ambientalmente compatibile volto ad incrementare la fruizione delle risorse dei parchi nazionali.

Capitolo 7311

Lo stanziamento di 2.117.473,00 euro previsto su tale capitolo è stato finalizzato alla realizzazione di interventi nel campo della conservazione della natura, volti all'istituzione e promozione di aree marine protette.

Capitolo 7313

Lo stanziamento di 7.500.000,00 euro è stato finalizzato all'adeguamento delle strutture operative dell'ICRAM, alle esigenze di una maggiore presenza sul territorio a supporto tecnico degli enti locali nel coordinamento delle attività a livello locale nelle aree marine protette, negli scavi portuali e nella pesca, anche attraverso l'apertura di sedi decentrate ovvero di laboratori locali di ricerca.

Capitolo 7351

Lo stanziamento di 10.500.000,00 euro previsto su tale capitolo è stato finalizzato a spese per la costruzione, l'acquisto di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio e relative dotazioni ed attrezzature, per la prevenzione ed il controllo degli inquinamenti del mare, anche mediante partecipazione all'acquisto da parte di altre Amministrazioni dello Stato, Regioni o Enti territoriali che promuovono iniziative o progetti in materia ambientale.

Direzione per la Qualità della Vita

In materia di tutela delle acque la Direzione segnala le attività svolte a livello comunitario per la predisposizione di nuove direttive, decisioni e linee guida per l'implementazione di direttive già emanate. Nel corso del 2005 la Direzione Qualità della vita ha proseguito l'attività, iniziata nell'anno 2003, in relazione alla proposta della Commissione per la modifica della direttiva sulle acque di balneazione (modifica della direttiva 76/160/CEE). Nell'ambito del Consiglio ambiente del 28 giugno 2004 era stato raggiunto l'accordo politico sulla proposta di direttiva e pertanto si è pervenuti ad un testo consolidato. Nel 2005 il testo è quindi ritornato al Parlamento europeo per la seconda lettura. Il 10 maggio il Parlamento Europeo ha votato gli emendamenti alla posizione comune del Consiglio, i cui risultati sono stati ufficializzati attraverso il documento del 18 maggio 2005. Nella riunione di conciliazione sulla direttiva balneazione, svoltasi il 12 ottobre 2005 al Parlamento, si è pervenuti ad un accordo sul testo normativo tra Consiglio e Parlamento Europeo; la direttiva pertanto è stata adottata.

E' proseguita l'attività già avviata dalla Commissione per l'elaborazione di una strategia specifica per la protezione e conservazione dell'ambiente marino europeo con l'obiettivo generale di promuovere l'uso sostenibile dei mari e la conservazione degli ecosistemi marini, così come previsto dal Sesto Programma di Azione per l'Ambiente. Per tale attività la Commissione ha istituito tre gruppi di lavoro specifici (*1. Ecosystem Approach to Management of Human Activities*, *2. European Marine Monitoring and Assessment*; *3. Strategic Goals and Objectives*), ai quali l'Amministrazione ha partecipato avvalendosi del contributo di esperti dell'ICRAM, dell'ISS e dell'APAT. Il 24 ottobre 2005 la Commissione ha emanato la proposta di Direttiva europea che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

In ambito comunitario è in corso l'attività nell'ambito della Strategia Comune di Implementazione della Direttiva 2000/60/CE finalizzata all'emanazione di direttive e/o linee guida per una omogenea attuazione sul territorio comunitario della direttiva in questione. La Commissione ha avviato un'attività definita "*chemical monitoring activity*" che ha il compito di integrare i monitoraggi dello stato chimico delle acque superficiali, delle acque sotterranee e delle acque marino-costiere. Una parte importante di tale attività riguarderà i controlli di qualità, le metodiche analitiche, l'integrazione delle metodiche di standardizzazione ISO nella Direttiva Quadro 2000/60/CE. L'Amministrazione, in collaborazione con l'Apat, ha elaborato proposte per le modalità di trasmissione e gestione dei dati sulle caratteristiche dei distretti idrografici di cui all'articolo 5 della Direttiva 2000/60/CE.

Per quanto riguarda la pianificazione degli interventi di protezione e ripristino dei corpi idrici nel corso del 2005, l'Amministrazione ha proceduto nel lavoro di lettura critica dei Piani di Tutela pervenuti ufficialmente. In tale ambito è stato implementato un apposito database utilizzato per l'organizzazione dei dati relativi all'attività.

Per ciò che concerne l'attuazione degli interventi di protezione e ripristino dei corpi idrici, nel corso dell'anno 2005 l'Amministrazione ha sottoscritto gli atti integrativi agli Accordi di programma quadro con le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Basilicata ed Abruzzo (2 Atti integrativi), Umbria e Sardegna. Le risorse utilizzate sono fondi FAS di cui alle delibere CIPE nn. 17/03 e 20/04, fondi di cui al Programma nazionale agricoltura, risorse private ed economie rivenienti dai ribassi d'asta di interventi già finanziati nei precedenti APQ. Rispetto agli

obiettivi indicati nella Direttiva generale per l'attività amministrativa per l'anno 2005, non è stato ancora stipulato l'Accordo con la Regione Calabria.

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, al 30 giugno 2005¹¹ risulta che, su 2047 interventi inseriti negli Accordi di programma stipulati e semestralmente monitorati, 1224 interventi (pari al 59,8 per cento) sono i lavori in corso mentre risultano ancora in varie fasi di progettazione il 23,9 per cento degli interventi, di cui il 12,8 per cento in fase di progettazione esecutiva conclusa od avanzata. Risultano, altresì, già conclusi solamente 39 interventi (pari all'1,9 per cento).

Quanto alla gestione integrata delle risorse idriche l'Amministrazione ha svolto attività in ordine alla definizione dei criteri per la gestione del servizio idrico integrato al fine di dare attuazione alla legge n. 36 del 1994. In particolare, la Direzione per la qualità della vita ha esaminato 30 Piani d'ambito redatti ai sensi dell'art. 11 della legge n. 36 del 1994, al fine di verificare la conformità della suddetta pianificazione ad un uso sostenibile della risorsa e alla tutela qualitativa/quantitativa della risorsa stessa, in stretta aderenza ai principi della direttiva quadro 2000/60 nonché alla normativa nazionale di riferimento. L'Amministrazione, inoltre, ha proseguito la pianificazione per il razionale utilizzo delle risorse idriche laddove il fabbisogno ha comportato e comporta il trasferimento di acqua tra Regioni diverse e bacini idrografici diversi, esaminando le varie problematiche inerenti l'esecuzione e la gestione degli interventi compatibili con il bilancio idrico nell'area considerata, con l'economia idrica in funzione degli usi e la determinazione del minimo deflusso necessario, al fine di promuovere accordi di Programma ai sensi dell'art. 17 della legge n. 36 del 1994.

Sono state, inoltre, sottoposte a revisione ed aggiornamento le istruttorie riguardanti le domande di concessione di grandi derivazioni d'acqua che interessano più Regioni e più bacini idrografici, nonché le ulteriori grandi derivazioni riguardanti la Regione Siciliana ed i fiumi internazionali.

Con riferimento alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti nel 2005 l'Amministrazione ha preso in esame 15 programmi regionali e provinciali (Province autonome di Bolzano e Trento) per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica. Di questi, 12 sono stati trasmessi alla Commissione europea, mentre per i rimanenti 3 sono state richieste alle Regioni interessate alcune integrazioni¹².

Riguardo agli interventi per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti l'Amministrazione ha esaminato le seguenti specifiche tipologie di rifiuti e i cicli produttivi e/o di consumo dai quali questi originano: rifiuti di imballaggio costituiti da contenitori di fitofarmaci; rifiuti dell'industria cartaria; *toner* per apparecchiature informatiche e per l'ufficio esausti; pneumatici fuori uso.

Ha proseguito poi negli interventi di bonifica e risanamento ambientale ponendo in essere le attività di istruttoria tecnica e di gestione amministrativa concernenti i seguenti obiettivi:

1. attuazione del *“Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale”* approvato con il d.m. n. 468 del 2001 e successive integrazioni;
2. attuazione degli interventi concernenti il *“Piano straordinario per la bonifica e il recupero ambientale di aree industriali prioritarie ivi comprese quelle ex estrattive minerarie, ai sensi dell'articolo 114, comma 20, della Legge n. 388 del 2000”*;

¹¹ Ultimi dati disponibili a seguito dei Rapporti di Monitoraggio rilevabili nell'Applicativo Intese – Sistema Monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze.

¹² Sono stati esaminati i seguenti piani regionali e provinciali: Regione Umbria: piano rifiuti speciali – integrazione del Programma per l'eliminazione dei PCB – piano per la gestione dei rifiuti e imballaggi. Piano di gestione dei rifiuti della Provincia di Parma. Piano per la gestione dei rifiuti urbani della Provincia di Trieste. I predetti piani sono stati trasmessi alla Commissione europea dall'Ufficio legislativo a seguito della procedura di infrazione in atto. Inoltre, sono stati esaminati i piani dei porti di Taranto e Maratea, trasmessi dalle Regioni competenti ad integrazione del piano regionale di gestione dei rifiuti, secondo quanto previsto dalla pertinente normativa (d.lgs. n. 182 del 2003).

3. attuazione delle disposizioni del d.m. n. 101 del 2003 *“Regolamento per la realizzazione di una mappatura delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto ai sensi dell’articolo 20 della Legge 23 marzo 2001, n. 93” e degli interventi di bonifica urgente.*

Direzione per la Ricerca Ambientale e lo Sviluppo

Per la gestione 2005 l’azione amministrativa della Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo è stata ispirata sia dalle strategie dell’Unione Europea per lo sviluppo sostenibile e per i cambiamenti climatici, sia dalle Convenzioni delle Nazioni Unite e dagli accordi multilaterali per la protezione dell’ambiente su scala globale e regionale.

Le linee guida che hanno ispirato la definizione dei programmi e la gestione delle attività sono state quelle dell’integrazione delle politiche ambientali nelle politiche di settore, con particolare riferimento alla ricerca, all’informazione ed all’educazione, all’industria, ai trasporti, all’energia, alla valorizzazione della cooperazione ambientale con i paesi in via di sviluppo per combattere la povertà.

Per quanto concerne la gestione delle risorse finanziarie l’Amministrazione segnala l’impatto che il decreto-legge “taglia spese” ha avuto sia in termini di avvio di nuovi programmi che di continuazione di quelli già in corso. Gli effetti si sono manifestati in particolare nella categoria “Investimenti fissi lordi”, per la quale la riduzione delle autorizzazioni di cassa ha avuto un peso per circa 51 milioni di euro.

Nel corso del 2005 la Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, nell’ambito delle direttive impartite dal Ministro, ha incentrato la sua attività lungo le seguenti linee di indirizzo:

- promozione dello sviluppo sostenibile;
- attuazione della legge 2 giugno 2002, n. 120 concernente la ratifica del Protocollo di Kyoto;
- promozione della ricerca in campo ambientale e nell’uso efficiente dell’energia e delle fonti rinnovabili di energia e alta formazione;
- promozione della cooperazione internazionale.

Promozione dello sviluppo sostenibile

Nell’ambito delle iniziative finanziate con le risorse assegnate per il Fondo per la promozione dello sviluppo sostenibile, è stato pubblicato in data 23 dicembre 2004 l’avviso di selezione per la Misura 5: *“Elaborazione ed attuazione di piani di sostenibilità in aree territoriali di particolare interesse dal punto di vista delle relazioni fra i settori economico, sociale e ambientale”*. Alla procedura di selezione sono stati presentati circa 500 progetti dei quali 39 sono stati ammessi a finanziamento per un importo complessivo di 31,2 milioni di euro, di cui 15,8 milioni di euro a carico dello Stato.

Inoltre, l’Amministrazione segnala che sono proseguite le seguenti attività di promozione dello sviluppo sostenibile a livello locale:

- supporto dei programmi locali di sviluppo sostenibile nelle aree ad Obiettivo 1;
- promozione delle Agende 21 locali;
- assistenza alle Regioni nelle aree ad Obiettivo 1 per la programmazione e gestione dei Fondi Strutturali 2000-2006;
- supporto alle piccole e medie imprese per la disseminazione del sistema di gestione ambientale EMAS.

Attuazione della legge 2 giugno 2002, n. 120 concernente la ratifica del Protocollo di Kyoto.

Nel corso dell’anno 2005 l’Amministrazione ha proseguito le attività a livello nazionale e internazionale per l’attuazione della delibera CIPE n. 123 del 2002 e del relativo *Piano di azione nazionale di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra*, nonché dei programmi

individuati dalla legge 1 giugno 2002, n. 120, di ratifica del Protocollo di Kyoto, entrato in vigore in Italia il 16 febbraio 2005.

Sempre nell'ambito delle azioni per la riduzione delle emissioni, occorre segnalare che, su proposta dell'Amministrazione, sono state inserite nel "*Piano Nazionale per la Crescita e l'Occupazione su base triennale (2005-2008)*" alcune misure significative che concorrono alla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra e che erano state indicate tra le "ulteriori misure" di riduzione delle emissioni di detti gas, da attuare a partire dal 2005.

In particolare, nel Piano sono state inserite le seguenti azioni a "*impatto di sistema*":

- la messa a punto e diffusione di motori industriali ad alta efficienza. La realizzazione del progetto può comportare risparmi energetici fino a 7,2 TWh (Terawattora) con un corrispondente abbattimento delle emissioni di CO₂ fino a 3,6 milioni di tonnellate/anno;
- la produzione di elettricità, calore e frigoriferie attraverso la piccola cogenerazione distribuita ad alto rendimento. Il progetto ha la duplice finalità di ridurre le emissioni e di giungere alla copertura, entro il 2012, di circa il 20 per cento della domanda nazionale di elettricità;
- lo sviluppo di metodologie per lo sfruttamento dell'idrogeno come fonte energetica alternativa. L'intervento consiste nel sostegno a programmi di ricerca e sviluppo, a livello nazionale e comunitario, e di cooperazione scientifica e tecnologica tra Italia e USA, per la produzione, lo stoccaggio e l'utilizzo dell'idrogeno;
- lo sviluppo di tecnologie alternative per la valorizzazione dell'energia solare. L'intervento consiste in due progetti pilota che riguardano: 1) la realizzazione di pannelli fotovoltaici a film sottile ad alta efficienza; 2) la produzione e immagazzinamento di calore ad alta temperatura a partire dalla captazione dell'energia solare ("progetto Archimede");
- la promozione dell'impiego di combustibili alternativi per autotrazione, attraverso l'uso di incentivi ed il riordino della normativa sull'installazione e l'esercizio degli impianti di deposito e distribuzione di Gpl e gas metano;
- la progettazione e realizzazione di un distretto con produzione decentrata e distribuita di energia elettrica, al fine di sviluppare nuove tecnologie e forme organizzative per la gestione della rete di distribuzione, trasferibili anche ad altre realtà, che rendano la struttura del sistema elettrico nazionale più flessibile e compatibile con l'ambiente.

In attuazione dell'articolo 2 della legge n. 120 del 2002 è continuata la collaborazione con la Banca Mondiale, che attraverso l'*Italian Carbon Fund (I.C.F.)* ha garantito l'acquisizione al 31 dicembre 2005 di 6 milioni di tonnellate equivalenti di CO₂ ad un costo per l'Italia di circa 6 euro per tonnellata.

In particolare, per favorire la sinergia tra le risorse pubbliche italiane ed i programmi della Banca Mondiale a favore della protezione dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e della riduzione delle emissioni nei paesi in via di sviluppo, ed allo scopo di acquisire crediti di carbonio nell'ambito del *Clean Development Mechanism* del Protocollo di Kyoto, il Ministero ha istituito due fondi:

- *China Fund*;
 - *Italian Carbon Fund*;
- e partecipa con altri paesi ai seguenti due fondi:
- *Carbon Community Development Fund*;
 - *BioCarbonFund*.

Al 31 dicembre 2005 l'impegno di risorse da parte del Ministero a favore della Banca Mondiale è stato pari a circa 50 milioni di euro destinati a cofinanziare progetti per un valore totale di circa 205 milioni di euro.

Pertanto, nel rispetto dell'obiettivo previsto dal protocollo di Kyoto ed in conformità all'articolo 2 della legge 120/2002, il Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive, ha adottato il decreto interministeriale DEC/RAS/1673/2004 del 3 novembre 2004, con il quale è stata disposta l'assegnazione di 30

milioni di euro per la promozione e la realizzazione di progetti pilota a rapida cantierabilità aventi per oggetto impianti nuovi o rifacimenti di impianti esistenti nel settore della cogenerazione diffusa ad alto rendimento.

Sempre nell'ambito della legge n. 120 del 2002, e con riferimento alle attività di afforestazione e riforestazione, il Ministero ha sottoscritto di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle politiche agricole e forestali¹³ il decreto interministeriale n. 102 del 2 febbraio 2005 per l'avvio:

- dell'aggiornamento dell'Inventario Forestale Nazionale e degli altri serbatoi di carbonio;
- dell'istituzione del Registro Nazionale dei serbatoi di carbonio agro-forestali;
- della realizzazione di progetti pilota per interventi nazionali di afforestazione e riforestazione.

Promozione della ricerca in campo ambientale e nell'uso efficiente dell'energia e delle fonti rinnovabili di energia e alta formazione.

La Direzione ha avviato progetti di ricerca e programmi di alta formazione su:

- *Cambiamenti climatici*: modellistica del clima su scala regionale; variazioni climatiche regionali; ciclo del carbonio; effetti dei cambiamenti climatici sul ciclo dell'acqua, sulla gestione delle coste, sulle colture agricole, sul degrado dei suoli, sulla desertificazione;
- *Inquinamento transfrontaliero*: modellistica e monitoraggio dell'origine e del trasferimento su lunga distanza dei macroinquinanti atmosferici;
- *Eliminazione delle sostanze chimiche pericolose e "agricoltura sostenibile"*: eliminazione pesticidi e fumiganti, nonché su colture biologiche;
- *Ozono stratosferico*: monitoraggio e valutazioni dello stato della fascia di ozono stratosferico;
- *Gestione sostenibile delle risorse e Sviluppo Sostenibile*: prevalentemente orientati alla formazione di esperti e manager;
- *Sviluppo di fonti e tecnologie energetiche a basse emissioni*: su "nuovo" fotovoltaico; idrogeno e celle a combustibile; biocombustibili; efficienza energetica negli usi finali nei sistemi stazionari e nei trasporti.

Nello svolgimento dei suddetti progetti, l'Amministrazione ha stipulato accordi con ENEA, CNR, INGV e le principali Università italiane, oltre ad operatori privati che hanno inteso cofinanziare le iniziative di ricerca. Inoltre, sono stati avviati 57 progetti di educazione e informazione ambientale, in collaborazione con Comuni, Province, Regioni, Associazioni Ambientaliste, Istituzioni scolastiche.

Promozione della cooperazione internazionale.

I progetti di cooperazione internazionale sono stati individuati nell'ambito degli obiettivi e dei programmi previsti dalle Convenzioni e dai Protocolli delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, sulla protezione della fascia di ozono, sulla protezione della biodiversità, sulla eliminazione delle sostanze chimiche organiche persistenti, sulla lotta contro la desertificazione.

Inoltre, i progetti sull'efficienza energetica, sulle energie rinnovabili, sulla valorizzazione energetica dei rifiuti, sulla gestione delle foreste sono finalizzati a generare crediti di emissione, secondo quanto previsto dal *Clean Development Mechanism* (CDM) del Protocollo di Kyoto.

Al fine di valorizzare, nei progetti di cooperazione, le potenzialità delle tecnologie italiane, il Ministero ha sottoscritto nel 2005 con ICE un accordo di collaborazione, che prevede la istituzione di *task force* miste nelle sedi ICE di Pechino, Shanghai, New Delhi, New York, San Paolo, Bruxelles.

¹³ Ora "Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali".

L'Accordo fa seguito alla positiva esperienza di collaborazione in Cina e a Bruxelles, sia per il coinvolgimento del mondo imprenditoriale italiano che per la capacità di mobilitare risorse finanziarie dai programmi multilaterali ed europei.

Al 31 dicembre 2005 risultano in essere n. 237 progetti avviati in 45 Paesi da parte della Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo.

Dal confronto tra gli obiettivi posti e le risorse assegnate, la Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo ha evidenziato che, mentre dal lato del normale funzionamento dei servizi istituzionali ha potuto far fronte anche mediante il supporto di altre istituzioni pubbliche, sul lato degli interventi diretti ad incidere sulle politiche di settore (Delibera CIPE n. 123 del 2002), le risorse assegnate dagli strumenti della finanza pubblica in sede di programmazione sono risultate incongrue rispetto al conseguimento degli obiettivi posti anche in sede internazionale. Infatti, il più volte nominato Protocollo di Kyoto ha ricevuto nel triennio 2003/2005 risorse corrispondenti a circa il 10-15 per cento di quelle che la sua attuazione richiederebbe. Inoltre, alcune autorizzazioni di spesa previste dalla legge di ratifica sono scadute.

Direzione per la Salvaguardia Ambientale

Valutazione impatto ambientale

Nel corso del 2005 l'Amministrazione ha avviato ed espletato i seguenti adempimenti di maggiore significatività e rilevanza istituzionale relativi alle procedure di valutazione dell'impatto ambientale ex art. 6 L. 349/1986 di recepimento delle direttive comunitarie 85/337/CEE e 97/11/CE e s. i..

Sono stati avviati 133 nuovi procedimenti concernenti le istanze di VIA ordinaria su progetti di opere civili e di impianti industriali e conseguentemente, sulla base dei 122 pareri resi dalla Commissione VIA ordinaria, sono stati emanati:

- 34 decreti interministeriali di compatibilità ambientale ex art. 6 legge n. 349 del 1986;
- 33 determinazioni dirigenziali relative alle procedure di verifica di esclusione (*screening*) dalla procedura di VIA;
- 20 determinazioni dirigenziali relative alle procedure di verifica di ottemperanza alle prescrizioni contenute nei provvedimenti di cui sopra;
- 35 determinazioni dirigenziali relative alle procedure concernenti l'esame sulla "sostanzialità" delle modifiche su opere esistenti.

Sono stati avviati 12 nuovi procedimenti concernenti istanze di VIA Speciale di opere ricadenti nella legge - obiettivo n. 443/01.

Sono stati resi dalla Commissione VIA Speciale 24 pareri (relativi anche ad istanze provenienti da precedenti annualità). Sono state avviate 9 verifiche di ottemperanza, di cui 4 concluse nel medesimo 2005. E' stato dato seguito a una verifica di attuazione, e svolte 8 procedure di *scoping*¹⁴ attraverso la nomina di osservatori.

Nel corso del 2005 l'Amministrazione ha affidato l'espletamento dei servizi di supporto alla Commissione VIA alla società Pricewaterhouse Coopers, che è risultata aggiudicataria (quale capofila di un RTI) della procedura di gara, suddivisa in tre lotti funzionali, per un importo complessivo di circa 2.100.000,00 euro.

Inquinamento atmosferico

Particolarmente significativa è l'attività svolta nell'ambito del Tavolo tecnico tra Ministero, Regioni e Province autonome istituito per far fronte alle criticità derivanti dalla disomogeneità di applicazione delle norme in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria riscontrate sul territorio nazionale e per potenziare e rendere fra loro omogenei gli

¹⁴ *Scoping*: fase preliminare facoltativa per definire, attraverso un confronto tra autorità competente e proponente, le notizie che devono essere fornite dal SIA (Studio di Impatto Ambientale).

strumenti di valutazione adottati a livello nazionale, regionale e locale (inventari delle emissioni, modelli di dispersione, ecc.). Il metodo di lavoro adottato dall'Amministrazione è stato quello di affrontare le problematiche in modo paritario condividendo indirizzi e progetti all'esito di istruttorie tecniche condotte da *task force* appositamente costituite all'interno del tavolo stesso. Sono stati in tal modo condivisi indirizzi per la predisposizione delle reti di monitoraggio della qualità dell'aria, un progetto per la valutazione dei fenomeni di inquinamento attribuibili ad eventi naturali (RIPA), apposite metodologie per l'omogeneizzazione degli scenari energetici e degli inventari di emissione elaborati a livello nazionale e regionale e sono in corso l'approfondimento di casi di studio per l'analisi di fenomeni di inquinamento che interessano Regioni appartenenti a bacini omogenei e lo studio di una metodologia che consenta di valutare l'efficacia dell'adozione di misure non-tecniche (*car sharing*, incremento di trasporto pubblico, ecc). In molti casi tale attività tecnica ha permesso di superare le difficoltà incontrate da alcune Regioni nell'adempire agli obblighi di raccolta e trasmissione dei dati e delle informazioni sugli esiti del monitoraggio e sulla gestione della qualità dell'aria ed ha consentito di concludere positivamente diversi casi di contenzioso a livello comunitario (sono state infatti chiuse ben cinque procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia).

Le attività sopra descritte hanno ottenuto apprezzamento sia da parte delle Regioni che dalla Commissione europea che ha chiesto all'Italia di partecipare, con propri esperti, al processo di "*environmental peer review*" di alcuni Paesi candidati dell'Unione (Romania e Bulgaria) relativamente al tema della qualità dell'aria. Fondamentali nello svolgimento delle attività in questione sono stati il supporto tecnico del CNR, gli strumenti modellistici sviluppati dall'ENEA, da una parte, e gli inventari di emissione e gli scenari energetici predisposti dall'APAT, dall'altra.

Di rilievo anche l'attività svolta nel settore delle emissioni in atmosfera, che ha avuto come punti qualificanti il recepimento della direttiva 2004/44/CE sul contenuto di composti organici volatili (COV) in alcuni prodotti, l'attuazione delle direttive in materia di carburanti e il coordinamento delle attività svolte dalle Regioni relativamente all'applicazione del d.m. n. 44 del 2004.

Mobilità sostenibile

È stato sottoscritto il 19 ottobre 2005 l'Accordo di Programma ICBI (Iniziativa Carburanti a Basso Impatto) dal Ministro, dalla Convenzione di Comuni denominata "Iniziativa Carburanti a Basso Impatto", dall'ANCI, dal Consorzio Ecogas, dalla Federmetano, dall'Assogasliquidi, dall'UNASCA, dall'Associazione italiana riparatori auto/Confederazione Nazionale Artigianato (AIRA/CNA), dal Consorzio NGV System Italia e dalla Confartigianato/autoripara, volto ad incentivare presso i cittadini la trasformazione di veicoli alimentati a benzina mediante l'installazione di impianti di alimentazione a metano e GPL, e a favorire la realizzazione di impianti di rifornimento dei medesimi carburanti per flotte veicolari che effettuano servizi di pubblica utilità.

Il 15 novembre 2005 è stato sottoscritto l'Accordo di programma MATT – ICS (Iniziativa *Car Sharing*) dal Ministero e dalla Convenzione dei Comuni denominata "Iniziativa dei Comuni per il *Car Sharing*", volto a favorire la diffusione di servizi di *Car Sharing* sul territorio nazionale.

Relativamente all'ADP "Progetto Metano" del 5 dicembre 2001, volto alla diffusione dell'utilizzo del metano per autotrazione, l'Amministrazione ha concluso le attività ivi previste, ed ha formulato un nuovo Accordo da siglare con le rispettive associazioni di categoria.

Nel corso del 2005 è stato dato ulteriore seguito al programma di finanziamento relativo alla realizzazione di interventi strutturali per la razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano diretti alla riduzione dell'impatto ambientale derivante dal traffico urbano.

E' proseguita, nel corso del 2005, l'attività di monitoraggio dei progetti ammessi a finanziamento nei programmi: Domeniche Ecologiche 2000 - interventi strutturali, Programma Stralcio di Tutela Ambientale, Programmi radicali per la mobilità sostenibile; Incentivazione ai programmi proposti dai *mobility manager* aziendali, Programma Triennale di Tutela Ambientale 1994/1996.

Relativamente al Programma Stralcio di Tutela Ambientale, costituito da un complesso di interventi con maggiore ricaduta occupazionale in campo ambientale tra cui il settore dei trasporti, l'Amministrazione ha provveduto alla predisposizione di un decreto direttoriale per definire le condizioni per consentire agli enti locali la modifica dei progetti ammessi a finanziamento.

Nell'ambito del processo di redazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) relativo alla programmazione comunitaria 2007-2013, l'Amministrazione sta partecipando con propri rappresentanti ai tavoli istituiti dal MEF, composti dai rappresentanti delle amministrazioni centrali e delle Regioni, fornendo il proprio contributo in merito alla definizione delle politiche per la riduzione dell'inquinamento atmosferico nelle aree urbane, indicando tra queste anche lo sviluppo delle politiche di mobilità sostenibile.

Inquinamento acustico

Le iniziative più rilevanti, portate a compimento dall'Amministrazione in tale settore nel corso del 2005 riguardano:

- la predisposizione, per quanto di competenza, dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale (decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194);
- lo svolgimento di due istruttorie di autorizzazione ad operare in qualità di Organismo Notificato ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 262, di trasposizione della direttiva 2000/14/CE, concernente l'emissione acustica ambientale di macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

Inquinamento elettromagnetico

Le iniziative più rilevanti, portate a compimento dall'Amministrazione in tale ambito nel corso del 2005, sono:

- elaborazione dello schema di decreto ministeriale del Catasto Nazionale delle sorgenti fisse dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, previsto ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera c) e dell'art. 7 della legge 22 febbraio 2001, n. 36 "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici magnetici ed elettromagnetici";
- aggiornamento dello stato delle conoscenze, conseguenti alle ricerche scientifiche prodotte dalle Università coinvolte in attività convenzionali, in materia dei possibili rischi sulla salute originati dai campi elettromagnetici, in attuazione di quanto previsto dai dPCM dell'8 luglio 2003.

Rischio industriale

Tra le attività di maggiore rilevanza l'Amministrazione segnala che, nel corso del 2005, sono state emanate numerose linee guida in materia di adeguamento alle migliori tecniche disponibili degli impianti industriali soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi della direttiva 96/61/CE (IPPC). Meritevole di menzione è, altresì, l'attività tecnica svolta sia per l'adozione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 di recepimento della direttiva IPPC, sia per l'adozione del decreto legislativo 21 settembre 2005, n. 238, di recepimento della direttiva 2003/105/CE (Seveso) in materia di prevenzione dei rischi di incidente rilevanti, nonché per l'adempimento agli obblighi comunitari in materia di verifiche ispettive negli impianti industriali in parola.

Valutazione del rischio ambientale di prodotti chimici

Nel corso del 2005 l'Amministrazione ha partecipato ai lavori del Gruppo ad hoc del Consiglio UE sulla proposta di regolamento COM (2003) 644 concernente la registrazione, la valutazione e l'autorizzazione delle sostanze chimiche e l'istituzione di un'agenzia europea per le sostanze chimiche (REACH).

E' stata, inoltre, assicurata la partecipazione alle attività di valutazione delle commissioni consultive istituite ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194 in materia di prodotti fitosanitari, del decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52 in materia di sostanze chimiche pericolose, del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 206 in materia di microrganismi geneticamente modificati nonché del Comitato tecnico di coordinamento istituito ai sensi dall'art. 4 del d.m. 9 gennaio 2005 recante prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare relativamente al rilascio deliberato nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. In materia di OGM, è stata altresì garantita la partecipazione al gruppo di esperti istituito dal Ministero per le politiche agricole e forestali, per la stesura dei protocolli tecnici previsti dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5 recante "Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica e biologica".

Certificazione ambientale

Sul tema della certificazione ambientale il Ministero ha messo in atto iniziative di promozione e sviluppo della Registrazione EMAS nelle realtà territoriali attraverso la definizione e l'avvio di Accordi di Programma con la Provincia di Pordenone (realizzazione del progetto di certificazione EMAS del distretto del mobile) e con la Provincia di Matera (sperimentazione della procedura EMAS alle attività turistiche nell'area del Metapontino).

Valutazione ambientale strategica di piani e programmi

Sul tema della valutazione ambientale strategica di piani e programmi (VAS) sono proseguite le attività di elaborazione di metodologie applicative alla direttiva 2001/42/CE, attraverso lo sviluppo di progetti pilota sperimentali con: il GRTN (Programma triennale di sviluppo della rete elettrica nazionale); la Provincia di Ancona (Piano dei trasporti); il Comune di Piombino (programma di azioni per il miglioramento ambientale dell'area del comune); la Provincia di Mantova (Piano per lo Sviluppo del sistema industriale lombardo).

Energie rinnovabili

L'Amministrazione ha dato seguito all'attuazione di diversi programmi pluriennali per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico. In particolare si è proceduto all'erogazione dei fondi precedentemente impegnati per cofinanziare a fondo perduto la realizzazione di impianti solari termici e fotovoltaici: tale spesa è stata attuata tramite bandi gestiti direttamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (rivolti ad enti pubblici) o trasferendo risorse alle Regioni per l'attivazione di singoli bandi regionali (rivolti a privati e imprese). Si è, inoltre, proceduto con l'erogazione delle risorse precedentemente assegnate nell'ambito dei bandi dedicati alla promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico nelle isole minori e nei parchi nazionali, nonché con l'attuazione degli Accordi di programma con le Regioni in materia di energia e ambiente.

Direzione per la Difesa del Suolo

La Direzione ha attuato due programmi di interventi urgenti per il riassetto territoriale delle aree a rischio idrogeologico (art. 16 della legge n. 179 del 2002) per oltre 276.000.000,00 euro; è stata altresì completata l'attività individuata dal d.P.R. n. 331 del 2001, attribuendo alle

Autorità di Bacino di rilievo nazionale, nell'ambito delle risorse previste dalla legge n. 183 del 1989, oltre 21,5 milioni di euro. Il corrispondente trasferimento delle risorse in termini di cassa è avvenuta attraverso variazioni compensative operate all'interno del bilancio della Direzione tra capitoli appartenenti alla medesima categoria.

Piano Straordinario di Telerilevamento

L'Amministrazione ha adottato, a seguito della definitiva approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni, l'Accordo di Programma per la realizzazione del Piano Straordinario di Telerilevamento ad Alta Precisione per le aree a rischio idrogeologico previsto dall'articolo 27 della legge 31 luglio 2002, n. 179 e sottoscritto dal Ministero, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero della difesa.

Secondo l'Amministrazione l'attuazione di tale progetto consentirà di monitorare le situazioni di criticità idrogeologica e di attivare con tempestività ed efficacia le misure necessarie per la mitigazione del rischio e fronteggiare l'insorgenza di eventuali eventi catastrofici. Per consentire una presa di coscienza da parte delle comunità, il Ministero ha reso disponibile sul sito internet del Portale Cartografico Nazionale (infrastruttura di base a supporto di quanto previsto dal Piano Straordinario di Telerilevamento) la definizione delle aree interessate da situazioni, reali o potenziali, di rischio idrogeologico più elevato.

Per lo sviluppo del Portale Cartografico Nazionale, in applicazione della Delibera CIPE 9 maggio 2003, n. 17, il Ministero dell'economia e delle finanze ha attribuito alla Direzione generale per la difesa del suolo la somma complessiva di 8.000.000,00 euro. Per la realizzazione di tale progetto è stato pubblicato un bando di gara europea.

Segreteria Tecnica per la Difesa del Suolo

Le attività svolte dalla Segreteria tecnica per la difesa del suolo sono state finalizzate a monitorare i progetti e le azioni di prevenzione e tutela idrogeologica attuate nel Paese..

Le principali attività svolte hanno riguardato l'istruttoria dei Piani stralcio di bacino, con particolare riguardo per quelli relativi all'assetto idrogeologico, la verifica dello stato di attuazione del d.l. n. 180 del 1998, convertito, con modificazioni, dalla n. 267 del 1998 e della legge n. 183 del 1989, la predisposizione di note tecniche per la partecipazione del Ministro ai Comitati Istituzionali delle Autorità di bacino nazionali ed a convegni, incontri e visite ufficiali, le istruttorie tecniche degli interventi di difesa del suolo ed il monitoraggio delle attività inerenti la difesa del suolo condotte dagli Enti preposti e di competenza del Ministero.

Programmazione negoziata

Nel corso dell'anno 2005 la Direzione generale per la difesa del suolo ha sottoscritto Accordi di Programma Quadro, ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per oltre 404 milioni di euro con 15 Regioni riguardanti 841 interventi.

Gli interventi finanziati rientrano soprattutto tra quelli previsti nelle aree a rischio individuate nei Piani stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) secondo la programmazione regionale. Sono previsti anche interventi di manutenzione idraulica, pur se non ancora quantificabili in termini di quantità e costi. Per tutti gli interventi è previsto un sistema di monitoraggio definito dal competente Ministero dell'economia e delle finanze.

Aree depresse

Con riferimento alle attività relative alle aree depresse¹⁵ nel corso del 2005 sono state trasferite risorse di cassa per complessivi 17 milioni euro. Tali risorse sono state erogate sulla base della rendicontazione (S.A.L.-Stato Avanzamento Lavori) da parte dei diversi Enti attuatori.

AIPO - Gestione residui ex Magistrato per il Po

Come è noto, l'articolo 4, comma 3 del dPCM 27 dicembre 2002 ha disposto il trasferimento di tutte le risorse finanziarie assegnate all'ex Magistrato per il Po. L'Amministrazione ha concluso il trasferimento delle risorse all'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO) per quanto concerne i residui di lett. C e di lett. F.

Per consentire il trasferimento delle risorse la Direzione ha posto in essere una serie di attività propedeutiche che hanno permesso di razionalizzare la spesa dell'Amministrazione accertando la misura dei fondi iscritti presso gli Uffici periferici dell'ex Ministero dei lavori pubblici, richiedendo integrazioni di cassa al Ministero dell'economia e delle finanze o operando variazioni compensative in termini di cassa tra i capitoli della direzione generale della difesa del suolo.

L'Amministrazione segnala l'esigenza di individuare una soluzione per alleggerire l'onere di gestione dei residui passivi perenti relativi ai debiti contratti dall'ex Magistrato per il Po. Sono, infatti, giacenti centinaia di pratiche da evadere per oltre 30 milioni di euro di debiti, relativi a residui passivi perenti, reclamati dai creditori. Sulla base delle singole richieste pervenute, l'Amministrazione deve pagare direttamente al singolo creditore, previa reiscrizione in bilancio del debito cancellato dalle scritture contabili. Per semplificare tale procedura è stato richiesto ai competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ufficio per il federalismo amministrativo, un parere finalizzato all'individuazione di una procedura alternativa. In particolare, in accordo con l'AIPO, l'Amministrazione riteneva di poter operare un'assegnazione una tantum all'Agenzia stessa la quale avrebbe potuto procedere al pagamento diretto in favore dei creditori non appena fosse stato reiscritto il debito. L'ipotesi non è stata, tuttavia, ritenuta percorribile da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Al riguardo si rileva che la segnalata situazione di giacenza deve essere quanto prima risolta, anche eventualmente ricorrendo a modifiche della normativa primaria, in modo da pervenire ad un rapido smaltimento dell'ingente arretrato.

E' da segnalare, infine, che nell'ambito delle attività istruttorie svolte dalle Sezioni riunite nello scorso esercizio finanziario, erano stati richiesti elementi in ordine ai criteri di verifica sull'effettivo utilizzo dei fondi assegnati ed era stata avanzata l'ipotesi di sviluppare un'azione di monitoraggio attraverso la partecipazione ai collaudi di professionalità presenti all'interno dell'Amministrazione. Nell'ambito di tale prospettiva, in accordo con gli enti beneficiari e nel rispetto della normativa generale in materia di lavori pubblici, il Ministero sta procedendo alla formazione dei primi gruppi di collaudo. La Direzione generale per la difesa del suolo ha inoltre specificamente previsto, nei decreti ministeriali di approvazione dei programmi di interventi di difesa del suolo, la possibilità di utilizzare le economie derivanti dai ribassi d'asta per la realizzazione di opere accessorie al progetto finanziato o per nuovi interventi di sistemazione del suolo. L'Amministrazione ha richiesto agli enti attuatori degli interventi finanziati la situazione delle economie realizzate.

¹⁵ Legge 8 agosto 1995, n. 341, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244; legge 20 dicembre 1996, n. 641, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 548; legge 23 maggio 1997, n. 135, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67; legge 30 giugno 1998, n. 208

Direzione per i Servizi Interni del Ministero

a. L'attività espletata dalla Direzione generale per i servizi interni va inquadrata nella programmazione definita dalla Direttiva per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 2005¹⁶,

Gestione dei servizi generali finalizzati al funzionamento delle strutture ministeriali

La competenza in materia – relativamente all'esercizio finanziario 2005 – è stata affidata in "gestione unificata" alla Direzione generale per i servizi interni con decreto del Ministero dell'ambiente e del territorio e del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 marzo 2005.

Le attività, in particolare, afferenti alla Cat. 2 (Consumi intermedi), tutte finalizzate ad assicurare il regolare funzionamento dei servizi dell'Amministrazione, possono essere riassunte nelle seguenti tipologie:

- fitto locali e oneri accessori;
- canoni e utenze;
- manutenzione e adattamento locali e relativi impianti;
- autovetture di servizio;
- spese postali e telegrafiche.

L'Amministrazione riferisce che le risorse stanziare per l'esercizio 2005 per far fronte alle necessità gestionali erano pari a complessivi 7.086.109,00 euro, a fronte di un consuntivo di 12.253.290,00 euro relativo all'esercizio 2004 e di 10.397.195,00 euro, relativo all'esercizio 2003, e quindi insufficienti rispetto alle reali necessità. Nel corso dell'anno sono stati assegnati ulteriori 3.553.682,00 euro, determinando in 895.048,00 euro le previsioni di spesa ancora sprovviste di copertura finanziaria.

A tale situazione, peraltro, si andavano successivamente ad aggiungere le misure derivanti dalla applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211, ai sensi del quale le dotazioni di competenza dell'intero dicastero – rientranti nelle relative previsioni legislative – venivano ridotte, in termini di competenza e di cassa, di complessivi 6.231.063,00 euro. Di questi, una quota pari a 1.286.538 euro andava a gravare sulle disponibilità finanziarie esistenti sui capitoli di spesa afferenti le spese strumentali di funzionamento.

L'Amministrazione precisa al riguardo che il deficit finanziario cui si è fatto cenno, non ha consentito l'attivazione di procedure concorsuali, dovendo così ricorrere alla proroga dei contratti relativi ai servizi essenziali onde garantire il normale funzionamento delle strutture (es.: pulizia locali, controllo radiogeno della corrispondenza in arrivo, servizio di portierato, ecc.).

¹⁶ La Direttiva ha previsto le seguenti attività:

- a. avuto riguardo al nuovo assetto organizzativo riveniente dal dPR n. 261/2003, avrà cura di definire le procedure per la qualificazione professionale, per la copertura dei posti vacanti, per l'attuazione della conseguente mobilità, per la copertura delle posizioni di livello dirigenziale non generale e di quelle di incardinamento dell'organico, al fine di consentire la piena operatività dell'Amministrazione;
- b. predisposizione e avviamento, attraverso la collaborazione con enti pubblici e soggetti privati operanti nel settore, di un programma di formazione e aggiornamento professionale del personale del Ministero, ivi compreso quello dirigenziale, sulla base delle indicazioni, in ordine ai contenuti tecnici, fornite dalle altre strutture ministeriali;
- c. curare la efficiente gestione unificata delle spese strumentali pertinenti a unità previsionali di base attribuite ad altri centri di responsabilità, sulla base e nei limiti delle tipologie di spesa definite nell'apposito e necessario provvedimento interministeriale;
- d. portare a termine la gestione finanziaria degli interventi e progetti di nuova occupazione in materia ambientale finanziati ai sensi delle leggi n. 67/88 e n. 305/89;
- e. definire tutte le procedure per l'attuazione del protocollo informatico e dello scambio dei flussi documentali e rendere immediatamente operativa la Divisione dei sistemi informativi al fine di realizzare una gestione unitaria dei processi di automazione dell'Amministrazione;
- f. realizzare il sistema informativo per il controllo di gestione della contabilità economica e finanziaria, nonché incrementare, potenziare e mettere in sicurezza la rete, anche al fine di un possibile utilizzo del telelavoro.

Non appare superfluo sottolineare che trattandosi di spese indispensabili e destinate, nella quasi totalità, ad acquisire servizi insurrogabili da parte di soggetti terzi – in assenza dei quali, secondo l'Amministrazione, verrebbe messa a rischio l'agibilità della sede ministeriale – il debito che comunque verrà a maturazione, anche in assenza di copertura finanziaria, graverà necessariamente a carico dei prossimi esercizi finanziari, utilizzando per tali finalità la corrispondente quota dello stanziamento iniziale che sarà assegnata sul bilancio ministeriale.

Per quanto attiene alla attività di vigilanza sull'APAT¹⁷ l'Amministrazione ha provveduto ad esaminare il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2004 dell'Agenzia al fine della sua approvazione avvenuta con nota n. GAB/6230/2005/A03 del 12 luglio 2005; ha instaurato un carteggio in ordine agli adempimenti della legge n. 311 del 2004, a cui l'Agenzia doveva attenersi, verificando la rispondenza delle attività svolte con i dettati della legge citata; ha effettuato un'analisi dell'attività contrattuale posta in essere dall'Agenzia negli anni 2004/2005.

Sistemi informativi

La direttiva del Ministro per il 2005 ha fissato alcuni obiettivi strategici di seguito indicati:

Incrementare, potenziare e mettere in sicurezza la rete, anche al fine di un possibile utilizzo del telelavoro.

Per quanto riferiscono i competenti uffici del Ministero nel corso del 2005 sono state installate oltre nuove 100 postazioni di lavoro e n. 6 server, necessari a sostituire le apparecchiature obsolete, per l'attivazione della Rete NUVV – Nucleo per la Valutazione degli Investimenti - e per soddisfare le specifiche esigenze di sicurezza del Ministero appositamente segnalate dal Comando Carabinieri per la tutela ambientale.

Si sono concluse le procedure per la fornitura di n. 6 server per la gestione del dominio e del sistema di messaggistica del Ministero e per l'aggiornamento dei sistemi operativi Windows 2000 server a Windows 2003 server, al fine di garantire maggiore affidabilità, prestazioni e sicurezza dei sistemi, di migliorarne le funzionalità e, per il sistema di posta, al fine di implementare un sistema di integrazione dell'attuale Antivirus Symantec che garantirà una difesa avanzata dallo *spamming* e dalla minacce provenienti dalle e-mail.

Sono stati acquisiti nuovi apparati attivi di rete.

E' stato attivato il servizio internet con collegamento CDN 2MB con un servizio tecnologicamente più avanzato HDSL 8MB e relativa sostituzione degli apparati di accesso (*router* e circuiti): la migrazione verso la soluzione tecnologicamente più avanzata in parola consente di triplicare la banda internet a disposizione, con conseguenti sensibili miglioramenti delle *performances* di funzionalità del servizio di accesso alla rete internet, a vantaggio dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa del Ministero.

Il parziale grado di realizzazione dell'obiettivo in parola, tanto per lo scorso anno che per il corrente esercizio finanziario, secondo l'Amministrazione è da ricondurre prevalentemente alle limitate risorse di bilancio.

Realizzare il sistema informativo per il controllo di gestione della contabilità economica e finanziaria

A seguito di incontri con il CNIPA, con il Ministero dell'economia e delle finanze e con la Banca d'Italia, volti a definire e programmare le azioni da intraprendersi per l'attuazione del Programma SI.CO.GE (Sistema di Contabilità Gestionale Finanziaria) - che comprende i moduli applicativi per la Gestione del Bilancio, Gestione della Spesa (Decreti di Impegno, Ordini di Pagamento, Ordini di Accreditamento, Assegnazione Fondi), moduli di servizio e funzionalità di firma digitale – il Ministero ha provveduto all'implementazione delle proprie infrastrutture

¹⁷ Sulle attività dell'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) è in corso un'indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

informatiche con l'acquisizione e installazione di due nuovi server, oltre che, nell'ambito dei servizi RUPA, all'attivazione del servizio di trasporto interdominio e alla analisi e predisposizione dell'ambiente operativo per l'attivazione del sistema EAS gestito dal SIA (Società interbancaria per l'automazione) che garantirà la continuità del servizio di trasmissione dati e la sicurezza dei dati scambiati.

Definizione di tutte le procedure per l'attuazione del protocollo informatico e dello scambio dei flussi documentali.

Riguardo allo stato di attuazione dell'obiettivo strategico in parola, l'Amministrazione evidenzia che con il coinvolgimento preventivo di tutte le strutture ministeriali interessate, si è reso immediatamente operativo nei termini di legge il c.d. "nucleo minimo" del protocollo informatico (artt. 55 e 56 del d.P.R. n. 445/2000); inoltre, quale fase propedeutica alla successiva diffusione della gestione documentale, è stato configurato il Sistema SPIGA presso le postazioni di lavoro dei Responsabili degli Uffici di livello dirigenziale non generale e degli uffici di diretta collaborazione degli stessi.

L'Amministrazione segnala, infine, che la parziale attuazione della normativa in materia è dipesa dalle significative criticità emerse quali:

- difficoltà di coordinamento delle azioni;
- limitati stanziamenti di bilancio;
- attesa della individuazione delle Aree Organizzative Omogenee (AOO), art. 50, comma 4, d.P.R. n. 445 del 2000;
- attesa dell'istituzione del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e la gestione degli archivi presso ciascuna AOO (art. 61, comma 1, d.P.R. n. 445 del 2000) e nomina del dirigente o funzionario responsabile dello stesso Servizio (art. 61, comma 2, d.P.R. n. 445 del 2000) al quale, tra l'altro, è attribuita la competenza di predisporre e pubblicare il manuale di gestione (dPCM 31 ottobre 2000, art. 5) per ogni area organizzativa omogenea.

Al riguardo la Corte deve rilevare come le evidenziate criticità siano da ricondurre sostanzialmente a mancanza di coordinamento e ritardi operativi.

Formazione

Per quanto riguarda la formazione l'attività svolta dall'Amministrazione nel 2005 è stata prioritariamente incentrata sull'organizzazione dell'attività di riqualificazione del personale del Ministero, ai sensi del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del 16 febbraio 1999 e del Contratto Integrativo sottoscritto in data 26 febbraio 2001.

I percorsi formativi riguardano il passaggio all'interno delle aree nonché quello tra le aree; i candidati sono circa 400 per 187 posti nei diversi profili.

La programmazione/organizzazione della riqualificazione ha previsto l'articolazione di tale attività nella realizzazione di quattro fasi che si susseguono.

La prima fase, completata già nel 2004, prevedeva la progettazione e messa a punto di un *data base* per la gestione informatica dell'intera procedura concorsuale.

La seconda fase, terminata nel luglio 2005, prevedeva la valutazione dei titoli posseduti dai candidati e le conseguenti graduatorie di ammissione.

La terza fase, conclusasi nel mese di dicembre 2005, è stata realizzata attraverso la progettazione e realizzazione di circa 20 attività concorsuali articolate in fasi d'aula e tirocinio.

La quarta ed ultima fase riguarda lo svolgimento degli esami finali e la conseguente formulazione delle graduatorie finali. Nel corso del 2005 sono state completate le procedure di riqualificazione relative al passaggio alla posizione economica B1 e alla posizione economica B2.

Servizio di controllo interno (SECIN)

Secondo quanto riferisce il Servizio di controllo interno del Ministero dall'attività di monitoraggio, svolta nell'arco dell'anno 2005 sull'intera articolazione ministeriale, è emerso che, a causa delle ben note limitazioni di stanziamento, già intervenute con la legge n. 191 del 2004, i diversi Centri di responsabilità del Ministero non hanno potuto fare affidamento su risorse congrue rispetto al programma ministeriale contenuto nella direttiva 2005.

Il SECIN evidenzia, inoltre, che sono state registrate difficoltà nella gestione delle risorse, in quanto utilizzabili solo a far data dal giugno 2005, e che, tuttavia, l'insieme dell'attività svolta, grazie al notevole impegno organizzativo, ha raggiunto risultati sostanzialmente positivi.

Al riguardo la Corte non può non osservare che le ragioni della tardiva allocazione delle risorse alle Direzioni generali sono da rinvenirsi nella previsione del Fondo unico da ripartire a cura del responsabile dell'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro e nella conseguente necessità di espletare le procedure di variazione al bilancio. A ciò si ovvierebbe predeterminando, in sede di disegno di legge annuale di bilancio, gli stanziamenti occorrenti per i programmi e le azioni correlati alle politiche pubbliche poste in essere dalle singole Direzioni generali.

Il SECIN segnala, inoltre, che tutta la struttura ministeriale è stata impegnata, nel corso del 2005, nelle attività di collaborazione con la Commissione di esperti nominata per l'attuazione della delega ambientale.

Quanto al problema relativo al dialogo fra centri di responsabilità e SECIN, parzialmente risolto per il 2005, ma avviato a soluzione per il 2006, l'Amministrazione riferisce che il presidente del Servizio di controllo strategico, che ha assunto la carica nel novembre 2005, ha potuto riscontrare l'assenza di un sistematico referto, da parte dei Servizi, sullo stato di attuazione dei programmi avviati, che non ha consentito di poter effettuare un'adeguata analisi sulle diverse motivazioni dei ritardi e sulle possibili iniziative da adottare per porvi rimedio. Tale carenza è al centro dell'attenzione del SECIN che, rimarcando la necessità di un più compiuto sistema di monitoraggio, ha potuto intravedere, con l'attività programmata per il 2006, l'avvio di un più completo sistema, costruito sulla collaborazione di tutti i direttori generali e sull'uso sistematico di nuove tecnologie dedicate a questo settore.

3.2. Esposizione delle problematiche connesse con l'attività contrattuale.

Come per i precedenti esercizi l'Amministrazione, pur con la segnalata insufficienza dei fondi, ha provveduto all'acquisto dei beni e dei servizi principalmente aderendo alle diverse convenzioni generali stipulate dalla CONSIP, nonché mediante il ricorso al mercato elettronico gestito dalla medesima Società¹⁸.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, l'utilizzo di tali convenzioni ha assicurato, per alcune tipologie di acquisti di beni e di servizi, il mantenimento dei risparmi in termini finanziari già rilevati nei precedenti esercizi. La metodologia di acquisto ha garantito, altresì, un

¹⁸ In particolare il Ministero ha aderito alle seguenti convenzioni:

- convenzione per l'affidamento del servizio di noleggio a lungo termine di autoveicoli senza conducente per le Pubbliche Amministrazioni;
- convenzione carburanti autotrazione mediante acquisto alla pompa;
- convenzione per la fornitura di Servizio di gestione integrata (Global Service) degli immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni;
- convenzione per la fornitura in acquisto di personal computer e dei servizi connessi per le pubbliche Amministrazioni;
- convenzione per la fornitura di stampanti elettrofotografiche e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni;
- convenzione per il noleggio full-service di macchine fotocopiatrici digitali e dei servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni;
- convenzione per l'acquisto di apparecchiature fax con tecnologia laser;
- convenzione per acquisto prodotti per ufficio.

miglioramento dell'efficienza del processo di acquisizione delle forniture grazie ad una riduzione degli adempimenti burocratici che il sistema permette, in particolare in virtù del fatto che vengono eliminate le procedure per l'individuazione del contraente.

Per quanto attiene alla gestione delle autovetture di servizio, si rileva che presso l'Amministrazione è proseguita la sperimentazione dell'utilizzo di numerose autovetture ibride a basso impatto ambientale, con motore a combustione interna e motore elettrico, alcune di proprietà ed altre in comodato d'uso gratuito concesse dalle case costruttrici, costituenti quasi il 75 per cento del parco auto complessivo gestito dalla Amministrazione medesima. Peraltro, attraverso la programmata sperimentazione delle autovetture in comodato (n. 11), convenzionalmente iniziata nei precedenti due esercizi, si è determinato, oltre a un abbattimento dei fattori inquinanti, anche una notevole riduzione dei consumi di benzina e dei costi di locazione pluriennale di altrettante vetture, i cui contratti CONSIP sono stati contestualmente disdetti all'inizio della stessa sperimentazione.

4. Strumenti : organizzazione e personale.

4.1. L'assetto organizzativo risultante dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione.

Con il d.lgs. n. 300 del 1999 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sono state attribuite tutte le competenze affidate precedentemente al Ministero dell'ambiente (istituito con la legge n. 349 del 1986) e parte di quelle del Ministero dei lavori pubblici, dei Servizi tecnici nazionali e del Ministero per le politiche agricole e forestali. Il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fu definito con il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 178 e prevedeva quattro dipartimenti a loro volta ripartiti in 11 direzioni generali.

Il d.lgs. del 6 dicembre 2002, n. 287 ha in seguito modificato sostanzialmente il d.lgs. n. 300 del 1999, apportando novità relative alla struttura organizzativa del Ministero in virtù della delega al Governo stabilita dalla legge del 6 luglio 2002, n. 137. La nuova organizzazione appare coerente con le aree tematiche di competenza del Ministero.

Da qui, con il d.P.R. 17 giugno 2003, n. 261, la creazione di sei direzioni generali e la soppressione contemporanea sia dei dipartimenti esistenti, sia delle undici direzioni generali previste dal d.P.R. n. 178 del 2001.

Tale riforma ha introdotto un nuovo sistema, più snello del precedente, con l'abolizione dei dipartimenti e la loro sostituzione con le nuove direzioni generali, destinate alla gestione dei comparti di competenza del Ministero. Questo passaggio di funzioni, però, non è stato automatico per l'Amministrazione; nei primi tempi, infatti, l'attuazione del regolamento ha subito non pochi ritardi, soprattutto nella fase di riorganizzazione della struttura del Ministero e nelle nomine dei nuovi direttori generali.

Con il successivo d.m. n. 139 del 12 dicembre 2003 il Ministro ha provveduto a disciplinare l'articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle sei direzioni generali di cui sopra, attribuendo loro le funzioni di competenza e ridistribuendo tra le Direzioni generali il personale inquadrato nelle qualifiche funzionali.

Nel 2005, a seguito della stabilizzazione dell'assetto organizzativo iniziata nel corso del 2004, l'Amministrazione ha proceduto a meglio organizzare e potenziare gli uffici di livello dirigenziale generale e quelli di livello dirigenziale.

4.2. Dirigenza e personale non dirigenziale.

La seguente tabella indica il numero dei dirigenti in servizio con incarichi di direzione di uffici dirigenziali in relazione alle dotazioni organiche stabilite da ogni nuovo regolamento di organizzazione¹⁹.

DOTAZIONE UFFICI DIRIGENZIALI ED EFFETTIVE PRESENZE IN RUOLO DI PERSONALE DIRIGENZIALE IN OCCASIONE DELLE MODIFICHE ORGANIZZATIVE

QUALIFICA	DOTAZIONE L.306/87	PRESENZE AL 31/12/98	DOTAZIONE DPR 344/97	PRESENZE AL 31/12/00	DOTAZIONE DPR 178/01	DOTAZIONE DPR 261/03	PRESENZE AL 31/12/2004	PRESENZE AL 31/12/2005
DIRIG. I FASCIA	8	8	10	5	11	8	8	7
DIRIG. II FASCIA	24	17	47	26	56	62	38	38
TOTALE	32	25	57	31	67	70	46	45

La tabella seguente, invece, ripercorre le modifiche intervenute alla pianta organica del Ministero a partire da quella prevista dalla legge 344/1997 e l'evoluzione quantitativa delle presenze di personale non dirigenziale.

EVOLUZIONE PIANTA ORGANICA E PRESENZE DI PERSONALE DI RUOLO

QUALIFICA	DOTAZIONE L.344/97	PRESENZE AL 31/12/00	DOTAZIONE DPR 178/01	PRESENZE AL 31/12/01	PRESENZE AL 31/12/02	DOTAZIONE DPR 261/03	PRESENZE AL 31/12/04	PRESENZE AL 31/12/2005
TOTALE A	57	31	67	37	36	70	46	45
C3	87	40	88	60	61	87	58	65
C2	166	74	172	97	97	171	95	106
C1	205	95	233	86	85	232	80	73
B3	125	89	152	131	129	152	138	150
B2	140	148	161	128	125	161	101	122
B1	69	75	73	79	79	73	72	49
A1	51	51	52	51	50	52	50	48
TOTALE B	843	572	931	632	626	928	594	613
TOTALE A+B	900	603	998	669	662	998	640	658

¹⁹ In argomento si segnala che è di prossima pubblicazione l'indagine di controllo su "La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002" programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con delibera n.1/2005/G.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali: 2.1. *Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie tra i Centri di responsabilità amministrativa;* 2.2. *Valutazione degli effetti della manovra correttiva;* 2.3. *Auditing finanziario-contabile e verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.*

3. Valutazioni sulla capacità programmatoria e sull'attività gestionale nei principali settori di intervento.

4. Strumenti: organizzazione e personale: 4.1. *L'assetto organizzativo;* 4.2. *Il personale;* 4.3. *La dirigenza: modalità di copertura dei posti dirigenziali previsti in organico*

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie: 5.1. *Attività contrattuale;* 5.2. *Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per effetto della “Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” introdotta con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ha attraversato, negli ultimi anni, una fase di profonda ristrutturazione conseguente all'accorpamento tra i precedenti e soppressi Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione. Quest'ultimo era, peraltro, frutto di una precedente fusione, risalente al 1988, tra il Ministero dei trasporti e quello della marina mercantile.

Al riguardo l'Amministrazione ha evidenziato che le modalità attuative dell'unificazione dei predetti ministeri hanno, da subito, comportato consistenti difficoltà con specifico riguardo non solo agli aspetti propriamente organizzativi della struttura, ma anche con riferimento alla necessaria integrazione tra apparati, ordinamenti del personale e prassi amministrative, che sono risultati profondamente diversi e molto difficili da omogeneizzare.

Entrata in vigore in data 14 giugno 2001, all'inizio della scorsa legislatura, la riforma è stata solo parzialmente attuata, relativamente alla sola Amministrazione centrale, in attesa della costituzione dell'Agenzia dei trasporti e delle infrastrutture, anch'essa prevista dal d.lgs. 300 del 1999.

Le criticità organizzative da subito emerse soprattutto in sede periferica e la mancata costituzione della predetta Agenzia hanno indotto il Legislatore ad intervenire nuovamente.

In particolare, dopo circa due anni, è stato emanato il d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, che ha profondamente modificato l'organizzazione centrale e decentrata del Ministero e con decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184 è stata data attuazione alle suddette disposizioni. Infine, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 19 aprile 2005 sono stati individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero e ne sono stati definiti i relativi compiti, con ciò sostanzialmente completando i provvedimenti necessari per il compimento della riforma.

Il disegno organizzativo risultante dai citati provvedimenti si può riassumere nei termini di seguito illustrati.

In sede centrale è stato riconfermato l'assetto dipartimentale: sono stati costituiti quattro dipartimenti corrispondenti alle principali funzioni demandate al Ministero: assetto del territorio, infrastrutture, navigazione aerea e marittima, trasporti terrestri. Nei dipartimenti sono incardinate sedici direzioni generali, il cui numero è stato ridotto dalle precedenti diciannove.

Al riguardo l'Amministrazione ha evidenziato che le maggiori perplessità, tramutatesi in difficoltà operative, sono insorte con riferimento a due aspetti principali.

In primo luogo, il non agevole funzionamento della Conferenza dei Capi dipartimento. Per tale organismo, appositamente previsto al fine di individuare concordemente le scelte strategiche sulle materie di carattere trasversale comuni all'intera Amministrazione, non è stata dettata alcuna disciplina di funzionamento. Per tale motivo, la Conferenza è apparsa come un organo non regolamentato nell'ambito del quale l'assunzione delle decisioni è stata rimessa alla composizione volontaria delle posizioni e agli accordi occasionalmente intervenuti.

Altro aspetto organizzativo che ha destato perplessità e determinato difficoltà operative, è stato l'incardinamento delle direzioni aventi carattere strumentale (personale e informatica) nell'ambito di un dipartimento. La collocazione di tali direzioni in una struttura dipartimentale ha appesantito il processo decisionale per effetto della necessaria acquisizione degli assensi degli altri capi dipartimento e dell'approvazione del capo del dipartimento nel quale erano inserite.

Quanto all'articolazione periferica, particolarmente complessa e difficoltosa è stata la riorganizzazione delle strutture territoriali del Ministero.

Al riguardo occorre evidenziare la diversità degli assetti dei ministeri preesistenti. In particolare, l'organizzazione del Ministero dei lavori pubblici prevedeva i Provveditorati regionali alle opere pubbliche che operavano quali organi decentrati dell'Amministrazione. Al contrario, il Ministero dei trasporti e della navigazione era articolato in uffici provinciali della motorizzazione, qualificati come uffici periferici della Direzione generale della motorizzazione. Nel primo caso, quindi, i Provveditori alle opere pubbliche dipendevano direttamente dal Ministro e godevano di autonomia contabile e gestionale; nel secondo caso, i capi degli uffici provinciali dipendevano gerarchicamente dal Direttore generale della motorizzazione sia a livello gestionale che contabile.

Il citato d.lgs. n. 152 del 2003 ha istituito non più di dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), secondo un'articolazione sovraregionale. Tale articolazione comprende due o tre regioni. Ciascun SIIT è suddiviso in due Settori: infrastrutture e trasporti. Ciascun settore ha competenza territoriale sull'intera estensione del SIIT e ad esso è preposto un dirigente di livello generale. Inoltre, si deve evidenziare che al SIIT Lazio, Abruzzo e Sardegna, oltre ai due dirigenti generali, è preposto un dirigente generale nominato ai sensi dell'art. 19, comma 3 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il descritto assetto sovraregionale, pur nel breve periodo di vigenza, ha palesato talune fondamentali criticità che l'Amministrazione, interpellata al riguardo, ha sintetizzato nei seguenti punti:

1. assoluta assenza di integrazione dei due settori. Se l'intento del Legislatore era quello di costituire, su base locale, un punto di riferimento unico che riunisse in sé la missione

fondamentale del Ministero volta all'incentivazione del sistema infrastrutturale in uno con quello trasportistico del Paese, tale obiettivo non sembra potersi in tal modo raggiungere. I due Settori del SIIT hanno operato su binari paralleli senza punti di contatto, scambio, cooperazione, interazione. La diversità della materia trattata, l'assetto ripartito delle competenze, la mancata previsione di un obiettivo funzionale comune da raggiungere, l'assenza di indirizzi strategici univoci e congiunti hanno impedito, di fatto, di pervenire ad una operatività integrata;

2. permanenza dei precedenti assetti. Pur nella consapevolezza della brevità del tempo intercorso dall'avvio della riforma, si è registrata la difficoltà del settore trasporti a recepire l'assetto decentrato. Le direzioni territoriali non hanno mai cessato di comportarsi sostanzialmente come uffici periferici del Dipartimento dei trasporti terrestri;
3. difficoltà organizzative. Sotto un profilo meramente organizzativo, le criticità maggiori si sono riscontrate nella sostanziale e reale impossibilità di gestire funzionalmente due o tre regioni. In particolare, l'individuazione di una sede principale del SIIT (e quindi del Settore) e di una sede coordinata ha fatto sì che il relativo Direttore abbia avuto la sede presso uno dei capoluoghi di regione e solo occasionalmente sia stato presente nella sede coordinata. In sostanza, interi uffici (ad esempio gli ex Provveditorati) sono rimasti sostanzialmente sprovvisti di direzione¹. Nel decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali il problema è stato solo parzialmente risolto individuando per ciascun ufficio una sede principale ed una coordinata, ancorché affidate ad un unico dirigente. L'assetto delineato ha avuto risvolti negativi anche con riferimento agli atti contabili e alle relative procedure di controllo. E' noto, infatti, che tali procedure vanno espletate nella sede di assegnazione dei fondi e poiché tale sede deve necessariamente coincidere con la sede del titolare del potere di impegno e di spesa, devono essere compiute presso la sede principale del SIIT. In tal modo, gli Organi di controllo delle sedi coordinate hanno subito anch'essi pesanti conseguenze per effetto della riforma;
4. difficoltà logistiche. La necessità di organizzare i flussi funzionali e documentali a livello sovranregionale ha imposto trasferimenti di persone e carte i cui costi, allo stato, secondo l'Amministrazione, non sono sopportabili. Ciò ha determinato la paralisi dell'attività lavorativa o, comunque, pesanti ritardi nella definizione dei procedimenti;
5. le difficoltà descritte sinora trovano ancora maggiore risalto nel SIIT Lazio, Abruzzo e Sardegna, la cui estensione territoriale ha amplificato i problemi insorti. È apparsa, inoltre, critica e non ben delineata la figura del Direttore generale del SIIT la cui nomina è prevista con le modalità dettate per i Capi dipartimento, ma tale non è ufficialmente definito.

In sostanza, il disegno organizzativo del Ministero, quanto agli aspetti sopra delineati, presentava aspetti di notevole criticità e richiedeva, secondo l'Amministrazione, interventi urgenti per evitare l'impossibilità di gestire la situazione.

In tale quadro il Governo ha emanato il 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", nell'ambito del quale, all'articolo 1, comma 4, è stata prevista l'istituzione del Ministero delle infrastrutture - al quale sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'articolo 42, comma 1, lettere a), b), d-ter), d-quater) e, per quanto di competenza, lettera d-bis), del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 - e, al successivo comma 5, l'istituzione del Ministero dei trasporti - al quale sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e

¹ Ciò ha inciso sull'organizzazione dell'ufficio, basti considerare che la presenza di uffici omologhi (ad esempio gli uffici contratti negli ex Provveditorati) debbono essere unificati per evitare duplicazioni di attività, di responsabilità e di figure apicali; ma ha inciso anche sui flussi documentali, in considerazione del fatto che la sottoscrizione degli atti, soprattutto contabili, è comunque rimessa al Direttore generale e a lui va dunque fatta pervenire.

dei trasporti dall'articolo 42, comma 1, lettere c), d) e, per quanto di competenza, lettera d-bis), del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

La Corte prende atto delle citate recentissime modifiche organizzative, introdotte in via d'urgenza dal Governo, volte a distinguere le responsabilità delle politiche pubbliche delle infrastrutture da quelle dei trasporti in due distinti ministeri, riservandosi di valutare nel futuro se tale nuovo assetto organizzativo sia più rispondente alle esigenze dei settori interessati.

Quanto ai risultati complessivi dell'azione amministrativa si segnalano la prosecuzione dei programmi di realizzazione delle grandi opere inserite nella "legge obiettivo"² e di quelli relativi alla sicurezza stradale, nonché l'attività di vigilanza costiera.

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

2.1. Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie tra i Centri di responsabilità amministrativa.

Il rendiconto 2005 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti espone i seguenti dati:

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 7.779 milioni (8780 milioni nel 2004), con una diminuzione, rispetto all'anno precedente, dell'11,39 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 8.497 milioni con una diminuzione dell'8,96 per cento rispetto a 2004;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 7.365 (7.917 nel 2004) con una diminuzione del 6,97 per cento;
- i residui al 1 gennaio 2005 ammontano a 9.004 milioni, quelli al 31 dicembre 2005 a 10.071 milioni evidenziando un aumento dell'11,85 per cento nel corso dell'anno, nel 2004 si era registrato un aumento del 6,62 per cento;
- la massa spendibile è risultata pari a milioni 16.783 (17.085 nel 2004) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 8.772 milioni;
- i pagamenti totali diminuiscono del 18,92 per cento rispetto al 2004 passando dai 7.045 milioni del 2004 a 5.712 milioni del 2005;
- i residui finali totali di lettera C ammontano a 8.833 milioni a fronte dei 8.087 milioni del 2004.

Dalla tabella che segue risulta che il C.d.R. 5 "Trasporti terrestri" assorbe il 32,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza.

Seguono le funzioni concernenti: la navigazione e il trasporto marittimo e aereo (C.d.R. 4) con il 22,8 per cento; il C.d.R. 3 "Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici" con il 20,6 per cento; le Capitanerie di Porto (C.d.R. 6) con l'8,26 per cento; il Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali (C.d.R. 2) con l'8,16 per cento; il Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (C.d.R. 1) con il 7,18 per cento, ed infine il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (C.d.R. 7) con lo 0,09 per cento.

² Al riguardo si confrontino, tuttavia, le osservazioni contenute nella delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 28 gennaio 2005, n. 8, Indagine sullo stato di attuazione della Legge-obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici.

Gestione di competenza*(in migliaia di euro)*

Centri di responsabilità	Stanziamenti definitivi	per cento su tot. Amm	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali*	di cui impegni effettivi	Economie o maggiori spese**	impegni/massa imp.
	a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	558.894	7,18	1	558.895	436.372	436.371	122.463	78,08
Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	634.865	8,16	162.589	797.454	773.691	611.352	52	97,02
Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici	1.605.036	20,6	344.344	1.949.380	1.681.959	1.337.614	35.306	86,28
Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.774.207	22,8	108.212	1.882.419	1.653.432	1.545.220	51.911	87,84
Trasporti terrestri	2.556.625	32,9	102.626	2.659.251	2.141.741	2.141.638	81.994	80,54
Capitanerie di Porto	642.526	8,26	13	642.539	567.700	567.688	74.146	88,38
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	7.216	0,09	55	7.271	7.700	7.645	-457	105,91
Totale amministrazione	7.779.370	100	717.839	8.497.209	7.262.595	6.647.529	365.415	85,47

* impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra i residui iniziali di stanziamento e i residui f) rimasti nel conto residui

** come da consuntivo

	Stanziamenti definitivi
Bilancio Stato	485.683.712
Incidenza Ministero su bilancio Stato	1,60

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.
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	918.802	569.480	207.724	52.145	155.579	61,98	22,61
Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	1.067.086	677.158	523.409	396.552	126.856	63,46	49,05
Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici	5.115.709	1.999.537	1.523.334	652.094	871.240	39,09	29,78
Navigazione e trasporto marittimo e aereo	3.475.999	1.850.599	1.227.167	755.608	471.559	53,24	35,30
Trasporti terrestri	5.426.319	2.999.672	1.674.542	1.127.249	547.293	55,28	30,86
Capitanerie di Porto	771.442	669.727	549.354	513.693	35.661	86,81	71,21
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	7.935	6.649	7.467	7.094	374	83,79	94,10
Totale amministrazione	16.783.292	8.772.822	5.712.997	3.504.435	2.208.562	52,27	34,04

	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa
Bilancio dello Stato (Tit. I + Tit. II)	597.711.373	502.569.687
Incidenza Ministero su bilancio Stato	2,81	1,75

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)	
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	359.908	384.226	60	169.646	0	553.872	60	553.932
Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	432.221	214.800	23.460	284.371	250	499.171	23.711	522.881
Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici	3.510.673	685.521	232.116	2.421.914	0	3.107.435	232.116	3.339.550
Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.701.792	789.612	177.076	1.066.301	0	1.855.913	177.076	2.032.989
Trasporti terrestri	2.869.694	1.014.388	332.994	2.139.130	0	3.153.518	332.994	3.486.512
Capitanerie di Porto	128.916	53.994	693	79.242	0	133.237	693	133.930
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	720	552	28	272	0	824	28	852
Totale amministrazione	9.003.923	3.143.094	766.426	6.160.876	250	9.303.969	766.677	10.070.646

*Comprensivi delle variazioni in c/residui

	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio dello Stato (Tit. I + Tit. II)	112.027.661	115.791.095
Incidenza Ministero su bilancio Stato	8,04	8,70

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per centri di responsabilità

(in migliaia di euro)

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
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	422.800	590.482	-2.851	1.507	-30.244	558.894
Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	757.282	598.326	21.524	-3.310	18.326	634.865
Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici	1.925.872	1.495.284	123.848	3.614	-17.710	1.605.036
Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.881.273	1.585.023	38.130	-3.946	155.000	1.774.207
Trasporti terrestri	3.203.698	2.396.143	328.481	1.323	-169.322	2.556.625
Capitanerie di Porto	581.501	610.468	31.509	777	-228	642.526
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	7.493	6.754	477	35	-50	7.216
Totale amministrazione	8.779.919	7.282.480	541.118	0	-44.228	7.779.370

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente

Andamento per classificazione economica semplificata

(in migliaia di euro)

Macroaggregati	Stanziamenti definitivi						Impegni					
	2003	per cento su tot.	2004	per cento su tot.	2004/2003	per cento su tot.	2003	per cento su tot.	2004	per cento su tot.	2004/2003	per cento su tot.
Funzionamento	1.083.392	13	1.072.142	12	-1	1.088.629	996.528	14	927.347	11	-7	1.003.019
di cui personale	817.846	10	834.052	9	2	876.975	767.887	10	721.203	9	-6	798.009
Intervento	2.084.531	26	2.616.423	30	26	2.012.503	1.841.181	26	2.482.777	31	35	1.984.004
Investimento	4.552.776	56	4.644.778	53	2	4.118.969	4.297.139	53	594.368.248	54	2	23.988.548
Altre spese	361.915	4	446.576	5	23	559.270	198.806	7	302.100	4	52	438.385
Totale	8.082.614	100	8.779.919	100	9	7.779.370	7.333.654	100	8.080.474	100	10	7.413.955

(in migliaia di euro)

Macroaggregati	Pagamenti totali						Residui finali					
	2003	per cento su tot.	2004	per cento su tot.	2004/2003	per cento su tot.	2003	per cento su tot.	2004	per cento su tot.	2004/2003	per cento su tot.
Funzionamento	973.930	14	909.789	13	-7	1.025.061	162.313.04	2	162.748	2	0	123.105
di cui personale	781.090	11	723.870	10	-7	810.596	47.810.30	1	44.596	1	-7	33.909
Intervento	1.780.104	25	2.287.580	32	29	1.604.456	1.062.738.01	13	1.080.779	12	2	1.344.090
Investimento	4.225.149	60	3.761.056	53	-11	2.897.762	6.958.167.91	83	7.239.977	82	4	8.030.184
Altre spese	63.093	1	86.287	1	37	185.719	213.536.87	3	371.832	4	74	573.268
Totale	7.042.276	100	7.044.712	100	0	5.712.997	8.396.755.83	100	8.855.337	100	5	10.070.646

Indicatori finanziari

Gestione di competenza

[illegible]

* Impegni totali: dato calcolato ottenuto dalla somma degli impegni effettivi e degli impegni assunti sui residui risultati dalla differenza tra i residui iniziali di stanziamento e i residui rimasti nel conto residui.

Gestione di cassa

[illegible]

Gestione dei residui

Centri di responsabilità	incr.o decr. residui (res. 31/12/res.iniz.tot.)			Velocità di smaltimento residui (pag.res/res.iniz.tot.)			Residui stanz. (F) totali/residui totali			Residui stanziamento (F) comp./residui totali comp.		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	4636,7	239,9	53,9	61,8	37,3	43,2	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	-14,9	20,5	21,0	53,8	34,9	29,3	28,0	38,3	4,5	36,9	56,9	9,8
Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici	0,4	-10,0	-4,9	57,8	33,7	24,8	4,7	10,2	7,0	11,3	29,2	25,3
Navigazione e trasporto marittimo e aereo	5,6	26,5	35,3	31,7	19,9	27,7	9,4	6,3	8,7	19,6	13,9	18,3
Trasporti terrestri	-18,5	9,3	21,5	30,2	29,6	19,1	5,2	3,5	9,6	14,1	7,9	24,7
Capitanerie di Porto	7,9	20,9	3,9	47,1	29,4	27,7	2,4	0,0	0,5	4,0	0,0	1,3
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	45,4	-4,1	18,4	59,3	74,4	51,9	24,0	8,7	3,3	18,9	8,5	4,9
Totale												

2.2. Valutazione degli effetti della manovra correttiva.

La legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)" ha previsto, tra l'altro, nell'unico articolo, una serie di disposizioni volte a regolare l'azione della pubblica amministrazione per il contenimento della spesa pubblica, con l'obiettivo prioritario dell'aggiustamento strutturale dei conti pubblici in linea con le regole prefissate in sede di Unione europea. Il comma 5 di tale articolo ha stabilito che la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato non potesse superare, per il triennio 2005-2007, il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate dell'anno precedente.

Allo scopo di assicurare il raggiungimento di tale obiettivo, il comma 8 della predetta disposizione di legge ha stabilito, com'è noto, che gli stanziamenti iniziali, di competenza e di cassa, delle spese aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni potessero essere incrementati del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio (così come ridotte ai sensi del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191) e che, pertanto, le dotazioni di competenza e di cassa fossero ridotte secondo quanto previsto nell'elenco 2 allegato alla legge finanziaria 2005.

Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti tale riduzione ha riguardato le seguenti categorie:

- *investimenti fissi lordi* (cat. 21), per un ammontare di 137,5 milioni di euro;
- *consumi intermedi* (cat. 2), per un ammontare di 12,1 milioni di euro.

La spesa finale del Ministero, così come prevista dalla legge 30 dicembre 2004, n. 312 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007", comprensiva degli effetti delle disposizioni della legge finanziaria per il

2005, si è attestata a 7.282.479.567 euro in termini di competenza e ad 8.310.637.324 euro in termini di cassa, mentre lo stanziamento complessivo previsto dalla legge di bilancio per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 351) ammontava ad 7.704.498.558 euro e ad 8.580.743.426 euro, rispettivamente in termini di competenza e di cassa.

Osservando gli stanziamenti dei capitoli relativi ai consumi intermedi aventi carattere di discrezionalità, si osserva che, in termini di competenza, le percentuali di riduzione rispetto al bilancio a legislazione vigente 2005, riconducibile all'allegato al disegno di legge di bilancio (A.C. 5311- tab. 10), così come presentato al Parlamento, risultano pari al 20,2 per cento mentre i capitoli relativi agli investimenti fissi lordi, che non hanno carattere legislativo, risultano ridotti, sempre in termini di competenza, del 34,5 per cento.

Inoltre, il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha previsto, all'art. 11-ter, sia la riduzione, in termini di competenza e di cassa, delle spese per consumi intermedi, per l'importo complessivo di 10.876.665 euro, a fronte di una dotazione iniziale pari ad 228.462.779,00 euro, in termini di competenza, ed 230.177.234,00 euro, in termini di cassa, sia una riduzione degli stanziamenti di cassa degli investimenti fissi lordi, pari ad 477.753.043,00 euro, a fronte di uno stanziamento iniziale per l'anno 2005, pari ad 1.158.977.752,00 euro.

Risulta, pertanto, che l'andamento degli stanziamenti di bilancio destinati al funzionamento degli uffici, relativi spesso ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, ha subito, una progressiva riduzione, da imputare al generale obiettivo di contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, secondo l'Amministrazione, alla realizzazione dell'obiettivo in questione non ha concorso una corrispondente riduzione del fabbisogno di spesa degli Uffici, la quale sarebbe potuta scaturire o da un generale ridimensionamento delle competenze, con conseguente abbattimento della necessità di funzionamento per riduzione delle risorse umane e materiali, ovvero da vicende di carattere istituzionale tali da limitare la portata delle funzioni demandate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Invero, l'attuazione della riforma dell'organizzazione ha determinato un incremento delle attività del Ministero.

La situazione ha ovviamente subito un'ulteriore evoluzione in termini negativi per effetto delle citate disposizioni recate dai decreti taglia-spesa. Inoltre, occorre considerare, le conseguenze derivanti dall'applicazione del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che ha introdotto l'obbligo di corresponsione degli interessi moratori a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento a favore dei creditori.

In conclusione, riferisce l'Amministrazione, l'andamento della spesa del Ministero, in relazione al funzionamento degli uffici, è stato sottoposto ad un processo involutivo, per effetto del quale a fabbisogni sostanzialmente invariati sono state ridotte le fonti di finanziamento. L'Amministrazione, per garantire un corretto svolgimento delle attività istituzionali, è sottoposta, pertanto, a situazioni di esposizione debitoria sempre più gravi, che potrebbero provocare danni all'erario per la produzione di interessi e di insolvenza nei confronti dei fornitori per la mancata o ritardata corresponsione dei pagamenti. Al riguardo, le Sezioni Riunite ritengono che debbano essere segnalati le maggiori spese che derivano dal fenomeno evidenziato e gli eventuali profili di danno erariale.

L'Amministrazione riferisce che, nel campo dei trasporti terrestri, il decreto taglia-spesa ha prodotto differenti conseguenze: in primo luogo ha comportato la compressione di alcune spese di parte corrente, come nel caso dei capitoli 2352, 2411, 2424 e 2426, già, peraltro, decurtate negli anni precedenti e non più ripristinate. Il susseguirsi dei tagli ha poi comportato, da un lato, l'accumulo dei debiti pregressi, taluni dei quali sono stati evasi con le provvidenze del 2005, rimanendo insoddisfatti però i debiti contratti nell'anno, dall'altro, l'aumento dell'esposizione debitoria, con conseguenze negative in termini di soddisfazione dei creditori e aumento del contenzioso.

A fronte di tali impegni, tra l'altro, non è possibile contare sull'utilizzo degli stanziamenti del 2006, che risultano decurtati di circa il 40 per cento.

I debiti maggiori sono i seguenti:

cap. 2424 e 2426 79.937.069,00 euro (interventi per il trasporto pubblico locale);
cap. 2352 936.301,96 euro (Comitato Centrale Albo Autotrasportatori);
cap. 2411 5.956.334,00 euro (interventi per i trasporti in gestione e concessione).

L'Amministrazione segnala, peraltro, che per il capitolo 2411, qualora lo stanziamento non fosse ripristinato sorgerebbero notevoli problemi per il pagamento delle trimestralità di sovvenzione per l'esercizio svolto dalla Società Funiviaria Alto Tirreno S.p.A. e dalla Società Subalpina di Imprese Ferroviarie S.r.l..

Per quanto riguarda i capitoli di investimento, le ripercussioni più gravi hanno riguardato l'approvvigionamento, da parte degli uffici periferici, delle attrezzature tecniche e le spese concernenti le manutenzioni straordinarie. Complessivamente, il Ministero registra una situazione debitoria di circa 1.900.000,00 euro.

Anche per il capitolo 8168 ("Spese per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio della fiera di Verona, Foggia e di Padova") si è in presenza di una analoga problematica: la riduzione dello stanziamento di 2.000.000,00 euro non permetterà di sottoscrivere le convenzioni con le regioni Veneto e Puglia.

2.3. Auditing finanziario-contabile e verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.

In sede di controllo preventivo dei decreti di accertamento dei residui (D.A.R.) relativi ai capitoli 1899 UPB 4.1.10, 2646 UPB 6.1.1.1 e 2602 UPB 6.1.1.1, il competente Ufficio della Corte ha osservato che risultavano eccedenze di spesa non comprese tra quelle approvate dall'art. 7 della legge 11 novembre 2005, n. 234 di approvazione del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004.

Alla richiesta istruttoria di chiarimenti il competente Ufficio centrale del bilancio, d'intesa con l'Amministrazione, ha controdedotto, insistendo per la registrazione, che le eccedenze di spesa sono state compensate con le economie conseguite sui capitoli della stessa UPB e che la Ragioneria generale dello Stato, con circolare 4 marzo 2005, n. 8, riguardante la formazione del Rendiconto 2004, ha rammentato che *"le eccedenze di spesa troveranno sanatoria legislativa esclusivamente nella ipotesi in cui si realizzeranno a livello di Unità previsionale di base"*, e, pertanto, qualora le stesse eccedenze non trovino compensazione automatica nelle economie di altri capitoli nell'ambito della medesima UPB.

Il predetto Ufficio centrale di bilancio ha, altresì, evidenziato che *"... i capitoli in esame non figurano tra le unità previsionali di base oggetto di sanatoria parlamentare di cui al citato art. 7, atteso che le loro eccedenze di spesa sono state compensate con le economie conseguite sui capitoli della stessa Unità previsionale di base"*.³

Quanto alle verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto si è proceduto all'esame dei titoli di spesa relativi ai capitoli di seguito indicati.

³ Sull'insorta questione la Ragioneria generale dello Stato con circolare 8 marzo 2006, n. 11, concernente il Rendiconto generale dello Stato, ha fornito i seguenti chiarimenti: *"Considerato che con la legge di approvazione del rendiconto si provvede alla sanatoria delle eccedenze a livello di UPB, occorre che le Amministrazioni evidenzino nelle premesse dei D.A.R., come concordato con la Corte dei conti, l'esistenza delle eccedenze medesime risultanti dai capitoli, specificandone l'ammontare e l'eventuale compensazione, anche se parziale, che dovesse scaturire per effetto delle economie accertate sui capitoli della medesima U.P.B."*

C.d.R. 1

*Cap. 7060 (Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche).
Mandato n. 17 (Consorzio di Bonifica Vulture-Alto Bradano) - 454.500,00 euro – EPR 2005, estinto il 27.06.05.*

L'ordinativo di pagamento si riferisce al d.m. del 22 giugno 2005, che nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 454.500,00 euro da imputare al cap. 7060. Tale autorizzazione di spesa trova giustificazione nella legge n. 443 del 2001 – Primo programma delle opere strategiche. Interventi per l'emergenza idrica nel mezzogiorno continentale ed insulare: completamento del riordino ed ammodernamento degli impianti irrigui ricadenti nel comprensorio dx Ofanto e dx Rendina in Agro di Lavello.

C.d.R. 2

*Cap. 7120 (Finanziamento di infrastrutture idriche nelle aree depresse).
Mandato n. 14 (Regione Campania Na)– 1.415.200,00 euro – EPR 2004 estinto il 3 dicembre 2005.*

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto del Direttore Generale per le Reti – prot. n. 27/DV del 1° dicembre 2005 – che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 1.415.200,00 euro quale ulteriore anticipazione della somma complessiva di 5.799.486,00 euro a valere sul capitolo 7120. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nei decreti n. 334 del 30 settembre 1999 e n. 141 del 17 luglio 2002: Q.C.S. 1994/99 – Sistema adduttore acquedotto vesuviano. Opere di potenziamento e adeguamento ai fabbisogni previsti dalla variante al PRGA. Alimentazione Sistema Alto.

Cap. 7218 (Attività per il coordinamento della coerenza programmatica, per l'ottimizzazione della progettazione e per l'accelerazione degli interventi nelle aree depresse triennio 2002 – 2004).

Mandato n. 8 (Comune di Nuoro) contributo per programmazione e progettazione aree depresse 271.522,00 euro - EPR 2003, estinto il 17 agosto 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto n. 985 del 4 luglio 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 271.522,00 euro da imputare al capitolo 7218. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nel contratto n. 3100 di repertorio stipulato in data 2 luglio 2004 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione temporanea d'Imprese IZI S.p.A. e Moneo S.p.A. per l'affidamento del servizio di assistenza tecnica centrale, l'attività per il coordinamento della coerenza programmatica, per l'ottimizzazione della progettazione e per l'accelerazione degli interventi nelle aree depresse.

C.d.R. 3

Cap.7446 (Spese per il finanziamento di studi di fattibilità, indagini conoscitive sulla realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica, nonché oneri per la progettazione urbanistica).

Mandato n. 14 (Comune di Lanciano CH) contributo per oneri di progettazione urbanistica 166.389,76 euro EPR 2003, estinto il 18 ottobre 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto prot. n. 1995/B del 29 settembre 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 166.389,76 euro da imputare al capitolo 7446. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nella Convenzione stipulata il 25 febbraio 2004 prot. n. 389 tra il Comune di Lanciano e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'attuazione dello studio di fattibilità, finalizzato a promuovere la costituzione di una società di trasformazione urbana.

Cap. 7680 (Fondo per l'attuazione del piano degli interventi Giubileo fuori Lazio). Mandato n. 2 (Regione Marche). Sistemi integrati di gestione dei flussi dei visitatori con relativi sistemi di informazione e comunicazione. € 794.464,07 – EPR 2000 estinto il 7 dicembre 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto n. 734/B3/6 del 24 novembre 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 794.464,07 euro da imputare al capitolo 7680. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nel decreto ministeriale del 21 aprile 1998 recante l'approvazione del Piano degli interventi di interesse nazionale relativo ai percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio.

C.d.R. 4

Cap. 2077 (Spese di esercizio per la gestione dei servizi di navigazione lacuale – anticipazione di spese).

Mandato n. 1 (GE.GO.VA Navig. Laghi MA.CO.GA. - Milano) Prima rata della sovvenzione. 18.618.271,00 euro – EPR 2005 estinto il 16 maggio 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto della Direzione generale per la navigazione ed il trasporto marittimo ed Interno che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 18.618.271,00 euro da imputare al capitolo 2077. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nella richiesta di erogazione formulata con nota 8442 in data 30 novembre 2000 dalla Gestione Governativa dei Servizi Pubblici di Navigazione sui Laghi Maggiore di Garda e di Como.

Cap. 2120 (Crediti di imposta e sgravi contributivi in favore di talune imprese amatoriali).

Mandato n. 3 (Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo - Roma). € 1.318.125,00 - EPR-2004, estinto il 7 dicembre 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto n. 3223/AG del 1 dicembre 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 1.318.125,00 euro da imputare al capitolo 2120. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nella legge n. 30 del 27 febbraio 1998 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti ed incremento dell'occupazione.

C.d.R. 5

Cap. 2353 (Spese relative al procedimento centralizzato di conferma validità della patente).

Mandato n. 10 (INFOTEL ITALIA S.P.A.) Servizio supporto operativo. 179.392,68 euro – EPR 2005, estinto il 19 aprile 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto n.12/05 del 4 marzo 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 179.392,68 euro da imputare al capitolo 2353. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nel contratto rep. 3041 del 20 dicembre 2002 e nel relativo contratto integrativo prot. n. 3000 del 3.07.2003, approvato con il D.D. n. AI 118/60L5 del 3 gennaio 2003, concernente le spese relative al procedimento centralizzato di conferma di validità della patente di guida.

Cap. 2481 (Quota a carico dell'Italia della spesa riguardante la delegazione Italo-Svizzera per il Sempione. Concorso al comitato permanente del Congresso internazionale ferroviario Residente in Bruxelles e ad altre organizzazioni ed enti per attività svolte nel campo dei trasporti).

Mandato n. 1 (Ufficio Italiano Cambi – Roma) Accordi ed Organismi Internazionali. 439.566,00 euro – EPR 2005, estinto l'8 giugno 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto prot. n. 2381 del 7 giugno 2005, che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 439.566,00 euro sul capitolo 2481. Tale

autorizzazione della spesa trova giustificazione nella richiesta di contributo presentata dall'OTF n. B 03-02/1.2005 Ny.

C.d.R. 6

Cap. 2683 (Spese per l'addestramento del personale militare delle Capitanerie di Porto-Indennità e spese di viaggio per esercitazioni, spese per corsi di istruzione).

Mandato n. 55 (Ministero Difesa Marina – Roma) Rimborsare spese. 100.000,00 euro – EPR 2005, estinto il 31 agosto 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto n. 623 del 1° agosto 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di euro 100.000,00 sul capitolo 2683. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nella richiesta dello Stato Maggiore della Marina, prot. n. 36007 del 14 aprile 2005, di rimborso per corsi svolti dal personale delle Capitanerie di Porto.

Cap. 8361 (Spese per attrezzature tecniche-materiali ed infrastrutture occorrenti per i servizi tecnici e per il servizio di sicurezza dei porti e delle caserme)

Mandato n. 5 (ELMAN s.r.l Pomezia RM) 104.074,54 euro – EPR 2004, estinto il 20 luglio 2005.

L'ordinativo di pagamento si riferisce al decreto n. 516 dell'8 luglio 2005 che nella parte dispositiva autorizza il pagamento di 104.074,54 euro sul capitolo 8361. Tale autorizzazione della spesa trova giustificazione nel contratto prot. n. 85/396/III in data 05.01.04 per la fornitura in opera di sistemi ricetrasmittenti VHF/FM IMM DSC per gli Uffici periferici del Corpo delle Capitanerie di Porto.

L'accertamento ha consentito di approfondire, tra l'altro, in collaborazione con l'amministrazione, tematiche più generali riguardanti le criticità degli specifici settori di attività. Pur sulla base di un campione limitato, l'esame dei titoli di spesa estratti e della documentazione agli stessi allegati consente di ritenere attendibili ed affidabili le scritture contabili relative ai mandati anzidetti. Non sono stati, infatti, rilevati elementi di irregolarità.

3. Valutazioni sulla capacità programmatica e sull'attività gestionale nei principali settori di intervento.

Macromissione n. 1: infrastrutture puntuali e a rete; altre opere pubbliche statali.

Programma: Interventi per Venezia

Tra i programmi di investimento con onere a carico degli stanziamenti assegnati al Centro di responsabilità amministrativa n. 2 "Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali", si evidenziano quelli attinenti alla salvaguardia della Laguna di Venezia; le risorse previste dagli stanziamenti di bilancio sui capitoli allocati nella unità previsionale di base 2.2.3.7 "Interventi per Venezia" si riferiscono prevalentemente ad annualità quindicennali (limiti di impegno) autorizzate da precedenti disposizioni legislative (legge n. 798 del 1984, legge n. 139 del 1992), ivi comprese quelle attinenti al rifinanziamento dei medesimi interventi.

Nel bilancio del Ministero è stata stanziata per l'esercizio finanziario 2005, per i programmi compresi nell'UPB 2.2.3.7, una dotazione in termini di competenza definitiva pari a 369.843.726,00 euro. Il predetto importo include, pertanto, le risorse assegnate con precedenti disposizioni legislative, nonché i nuovi programmi di finanziamento già previsti, in ultimo, dalla legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002) e dalla legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

In merito allo stato di attuazione dei programmi di cui trattasi, l'Amministrazione evidenzia, rispetto alle risorse complessivamente disponibili al 31 dicembre 2005, che sono state impegnate interamente le risorse autorizzate, e ciò anche per il cap. 7189, p.g. 18, in relazione ai limiti di impegno con decorrenza originaria 2004, di cui alla citata legge n. 448 del 2001.

I contributi pluriennali, complessivamente assegnati e stanziati a carico della citata UPB 2.2.3.7. dello stato di previsione della spesa del Ministero, risultano totalmente impegnati.

Programma: PON Trasporti

Il PON Trasporti 2000-2006 attua un insieme di azioni rivolte a potenziare, riqualificare e razionalizzare le infrastrutture per la mobilità e i trasporti nelle regioni del Sud d'Italia. In particolare, il Programma prevede investimenti nelle infrastrutture di valenza nazionale per realizzare nuove relazioni, rafforzare le connessioni esistenti, migliorare le condizioni di contesto necessarie per incrementare lo sviluppo socioeconomico, la competitività, la produttività e la qualità della vita nelle aree del Meridione.

Il Programma riguarda le regioni dell'Italia meridionale e insulare: Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna. Gli interventi selezionati contribuiscono al conseguimento di obiettivi considerati prioritari in ambito comunitario: l'accessibilità, il riequilibrio modale, l'intermodalità, la qualità e l'efficienza dei servizi, degli standard di sicurezza e di gestione, il governo della mobilità, la riduzione degli impatti ambientali.

Fondato su una strategia di intervento unitaria, il PON Trasporti attribuisce grande importanza al tema dell'integrazione tra: la politica nazionale e regionale dei trasporti e quella europea, le strategie della mobilità e lo sviluppo territoriale, i diversi tipi di infrastrutture e le diverse modalità di trasporto, le infrastrutture e i servizi per il trasporto multimodale. Il Programma interessa diverse categorie di infrastrutture - strade, autostrade, ferrovie, porti, aeroporti, interporti -, si articola in tipologie omogenee di intervento e si concentra intorno ad alcune azioni prevalenti:

- sviluppare il sistema a rete delle principali direttrici di collegamento del Mezzogiorno, adeguando e migliorando la rete ferroviaria e stradale, le attrezzature per la sicurezza marittima e le infrastrutture di supporto alla navigazione aerea, e incentivando l'innovazione tecnologica;
- potenziare le relazioni tra le aree locali e le direttrici principali, rafforzando le connessioni di ferrovie e strade con le infrastrutture nodali, realizzando o adeguando i servizi di trasporto passeggeri per il collegamento tra le aree metropolitane e le reti transeuropee;
- sviluppare i nodi di trasporto, riqualificando e potenziando le infrastrutture portuali, quelle aeroportuali e i terminali a servizio dell'intermodalità delle merci.

Per quanto concerne i soggetti coinvolti, il Ministero è il responsabile dell'attuazione del PON Trasporti 2000-2006, ma il Programma coinvolge nella progettazione e nella realizzazione degli interventi gli enti e le strutture competenti per ciascuna modalità di trasporto:

- ANAS S.p.A per le infrastrutture stradali;
- ENAC per le infrastrutture aeroportuali;
- ENAV S.p.A per le infrastrutture connesse alla sicurezza della navigazione aerea;
- RFI S.p.A. e FS Holding per le infrastrutture ferroviarie.

Il PON Trasporti è finanziato con le risorse messe a disposizione dall'Unione europea, oltre che da risorse nazionali. La dotazione finanziaria del PON ammonta a 4.520 milioni di euro. La quota comunitaria è di 1.905 milioni di euro, mentre la restante quota nazionale, pari a 2.615 milioni di euro, è finanziata dal Fondo di rotazione previsto dalla legge n. 183 del 1987 e da leggi di settore.

L'avanzamento della spesa sostenuta fa registrare un raggiungimento del livello di circa il 53 per cento della dotazione finanziaria del programma, mentre, in termini di impegni, il livello raggiunto è pari a circa il 91 per cento della suddetta dotazione complessiva. L'andamento della spesa rendicontata ai fini dei rimborsi delle quote comunitaria e nazionale, è pari a 1.422 milioni di euro, sulla dotazione complessiva di 4.520 milioni di euro. La rendicontazione ha raggiunto, al 31 dicembre 2005, il 31 per cento della dotazione finanziaria complessiva.

L'Amministrazione precisa, infine, che il divario tra spesa sostenuta (pari a quasi 2.400 milioni di euro) e spesa rendicontata (pari a 1.422 milioni di euro) è dovuto ai tempi tecnici legati all'*iter* di redazione, valutazione ed approvazione da parte della CE dei *dossier* finalizzati alla conferma del tasso di cofinanziamento per i cosiddetti "grandi progetti" (progetti di importo superiore ai 50 milioni di euro), condizione necessaria alla rendicontazione delle spese. La redazione di tali *dossier* richiede, oltre ad analisi economico-finanziarie e trasportistiche degli interventi, la verifica puntuale di aspetti relativi alle procedure di appalto ed all'impatto ambientale.

Programma: Finanziamento degli interventi di costruzione e manutenzione delle opere marittime.

Tali attività hanno riguardato i porti di I^a e di II^a categoria, I^a classe, nonché gli interventi a servizio dell'attività tecnica, amministrativa e di polizia dei porti. Le attività medesime sono state finanziate con i fondi all'uopo stanziati sul cap. 7841, nonché con l'integrazione, tramite variazione compensativa, dei fondi previsti in bilancio sul cap. 7842, "Riparazione e ricostruzione di opere marittime danneggiate da mareggiate salvo quelle di competenza regionale". Entrambi i capitoli sono di parte capitale.

Capitoli di parte capitale. Circa il capitolo 7841, lo stanziamento di competenza, per l'anno 2005, è stato pari a 248.296.879,00 euro, dal quale sono stati defalcati 7.000.000,00 euro, per impegni assunti nell'anno 2004, ed 3.695.074,73 euro, destinati, per variazione compensativa, al cap. 7341 di competenza del "Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto".

Inoltre, alla data del 1° gennaio 2005, risultavano ancora disponibili, quali residui di stanziamento relativi all'anno 2004, 33.931.060,81 euro; tale somma, incrementata in base alle economie accertate per l'anno 2004 e decurtata a seguito di variazioni compensative effettuate nonché di impegni assunti, si è ridotta, alla data del 31 ottobre 2005, ad 14.182.466,91 euro i quali, alla data del 31 dicembre 2005, sono stati tutti utilizzati.

Circa il cap. 7842, il medesimo presentava una disponibilità di competenza, per l'anno 2005, pari a 4.973.113,00 euro, che sono stati totalmente stornati, con variazione compensativa, al cap. 7841.

Capitoli di parte corrente. Per quanto riguarda il cap. 2141, "Manutenzione, riparazione ed illuminazione dei porti di I e II categoria, prima classe e delle opere marittime", lo stanziamento, ad inizio anno 2005, ammontava a 6.140.359,00, euro e alla data del 31 dicembre 2005 è risultato totalmente utilizzato.

L'Amministrazione segnala che il predetto stanziamento è annualmente del tutto insufficiente alle esigenze, in quanto, con le risorse in parola, vengono finanziate anche le Convenzioni da stipulare con le Autorità Portuali per la manutenzione ordinaria nei porti di competenza, ai sensi dell'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e che in sede di previsione di bilancio è sempre stato richiesto l'incremento dello stanziamento senza esito.

Inoltre, a seguito della manovra correttiva del Governo, di cui al decreto-legge del 12 luglio 2004, n. 168, convertito dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, con il quale sono stati decurtati 2.202.286,30 euro per l'anno 2004, gli impegni pregressi assunti dall'Amministrazione con le Autorità Portuali e con i comuni che effettuano manutenzioni nei porti per conto del Ministero, sono gravati sullo stanziamento dell'anno 2005.

Capitoli relativi alle spese di funzionamento. Nel corso dell'anno 2005 è stata svolta l'attività istruttoria finalizzata all'elaborazione dello schema di aggiornamento del Programma di opere marittime per il triennio 2005/2007, che è stato adottato con decreto ministeriale n. 5330, del 28 ottobre 2005. Lo schema di programma in argomento è stato redatto sulla base delle proposte

programmatiche, riferite a progetti di prossima cantierabilità, formulate dai S.I.I.T. e dalle Autorità Portuali.

Programma: Realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti.

Lo stanziamento iniziale del relativo capitolo di spesa 7849 per l'anno 2005 pari ad euro 232.795.250 è così destinato:

- 51.645.690 euro al rimborso delle due rate semestrali alla banca OPI S.p.A. per il mutuo contratto dal Fondo Gestione Istituti Contrattuali Lavoratori Portuali ai sensi del d.m. 27 ottobre 1999 per l'utilizzo delle risorse recate dall'art. 9 della legge n. 413 del 1998, impegnato fin dal 2000;
- 83.149.560 euro al rimborso delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti dalle Autorità portuali in reazione al rifinanziamento della stessa legge disposto con le leggi n. 488 del 1999 e n. 388 del 2000;
- 98.000.000 euro alla contrazione di ulteriori mutui, ancora da stipulare, a valere sull'ulteriore rifinanziamento della norma disposto dall'art. 36 della legge n. 166 del 2002.

Capitolo 7846: Somma da assegnare all'Autorità Portuale di Venezia per gli interventi relativi all'escavazione, ecc.

Le risorse complessivamente stanziare, provenienti da più fonti normative, sono state totalmente impegnate a favore dell'Autorità portuale di Venezia. Lo stanziamento 2005, che ammonta a complessivi 4.751.174 euro, è articolato in sette piani gestionali come sotto rappresentato:

P.G.	Fonte normativa	Decorrenza	Totale impegni assunti per 15 anni	Competenza 2005	Cassa 2005
1	DL 408/1996	1997	27.113.985	1.807.599	1.807.599
2	DL 408/1996	1998	19.367.130	1.291.142	1.291.142
3	L.295/1998	2000	7.746.840	516.456	516.456
4	L.295/1998	2000	7.746.840	516.456	516.456
5	L.F. 388/2000	2003	5.422.785	361.519	361.519
6	L.F. 448/2001	2003	1.935.000	129.000	129.000
7	L.F. 448/2001	2004	1.935.000	129.000	129.000
	<i>totale</i>		<i>71.267.580</i>	<i>4.751.172</i>	<i>4.751.172</i>

Capitolo 7847: Interventi nei porti situati nelle "aree depresse".

Le risorse finanziarie (302 miliardi lire pari ad 155.969.983,53 euro) recate dalle leggi nn. 641 e 1996 e 135 del 1997 ed iscritte in bilancio nel quadriennio 1998–2001 per la realizzazione di infrastrutture nei porti di Genova, Cagliari, Trieste, Taranto e Savona, sono state totalmente impegnate e le opere risultano quasi interamente completate a meno di due collaudi in itinere.

Capitolo 7848: Somma da assegnare all'A.P. di Genova per la realizzazione di programmi, ecc.

La legge 9/12/1998, n. 426 ha previsto all'art. 4, per l'attuazione del piano di risanamento ambientale dell'area portuale di Genova, consistente in programmi di razionalizzazione delle aree rientranti nella disponibilità dell'Autorità Portuale, una spesa di lire 13 miliardi annui di lire per 15 anni per il successivo conferimento all'Autorità Portuale di Genova. In relazione all'avvenuto trasferimento delle medesime aree alla Regione Liguria ed alla emanazione della

legge 17 agosto 2005, n. 168, l'erogazione dei fondi, sospesa dopo il trasferimento all'Autorità portuale delle annualità 1999 e 2000, è ripresa nel 2005 con il trasferimento alla Regione, consentito dalla disponibilità di cassa, dei limiti d'impegno relativi agli anni 2001, 2002, 2004 e 2005 per un ammontare complessivo di 26.855.760,00 euro.

Al medesimo capitolo, con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze del 15/7/2005 conseguente all'emanazione della legge n. 43 del 31 marzo 2005, sono stati assegnati limiti d'impegno di € 2.940.000,00 annui per 13 anni a favore dell'Autorità portuale di Genova per la realizzazione delle opere infrastrutturali di propria competenza volte all'ampliamento delle funzioni logistico - portuali di Genova. Il decreto dirigenziale concernente l'impegno dell'intera somma stanziata pari a 38.220.000,00 euro è datato 10 ottobre 2005. Con decreto dirigenziale n. 131 del 16 novembre 2005 è stato erogato il primo limite d'impegno.

Programma: Gestione dei finanziamenti straordinari per la realizzazione di opere infrastrutturali.

Nel 2005 si è conclusa l'annosa vicenda della chiusura e riconversione dell'impianto di laminazione a caldo dello stabilimento ILVA S.p.A. di Genova Cornigliano, in relazione alla quale, per la parte di competenza, l'Amministrazione segnala che ha proceduto a dare un nuovo assetto alle aree portuali interessate dall'intervento ed a quelle sdemanializzate in base alla specifica normativa di riferimento. Il protocollo aggiuntivo all'Accordo quadro del 1999, firmato il 5 ottobre 2005, ha consentito di regolamentare in termini puntuali gli adempimenti dei vari soggetti istituzionali e privati interessati, definendo altresì il quadro finanziario complessivo indicato dalle norme di legge.

Sono state, pertanto, trasferite le relative risorse alla regione Liguria per gli interventi di infrastrutturazione programmati nell'ambito portuale e retroportuale e, comunque, al servizio del porto di Genova.

Si segnala, altresì, la sottoscrizione del disciplinare attuativo della Convenzione intervenuta tra il Ministero e la Società Italia Navigando nel 2004 per la realizzazione di una Rete nazionale della portualità turistica. Con la firma del disciplinare, effettuata il 19 dicembre 2005, si è reso possibile il perfezionamento della convenzione a suo tempo conclusa, con la conseguente attivazione delle risorse necessarie allo svolgimento dei compiti della Società Italia Navigando che è il soggetto preposto alla promozione delle attività di riqualificazione e completamento della rete dei porti turistici.

Programma: Monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture portuali.

Nel 2005 l'Amministrazione ha provveduto all'aggiornamento del programma di monitoraggio delle opere infrastrutturali realizzate nei porti con le risorse delle leggi n. 341 del 1995, n. 641 del 1996, n. 135 del 1997, n. 208 del 1998, n. 413 del 1998 (art. 9) e n. 388 del 2000 (art. 145), anche per corrispondere con puntualità alle richieste dei vari organismi preposti al controllo ed alla vigilanza in materia di lavori pubblici. Analoga attività si è svolta in relazione all'utilizzo delle risorse derivanti dai mutui contratti nel 2002 a carico del primo rifinanziamento della legge n. 413 del 1998.

Più in generale, sono state riorganizzate, anche alla luce della revisione dell'organizzazione del Ministero, le attività complessive di monitoraggio delle opere infrastrutturali portuali realizzate o da realizzarsi con fondi pubblici sotto il controllo del Ministero stesso.

E' in corso, da parte dell'Amministrazione, la messa a punto di una banca dati complessiva delle opere di infrastrutturazione portuale, da aggiornare correntemente in modo da avere l'immediata disponibilità di tutti i dati utili sia per riferire sulla materia agli organi competenti, sia, per poter ottimizzare l'impiego delle risorse.

Programma: Attività connessa al PON Trasporti.

Si segnala in questo ambito l'attività svolta per la messa a punto della selezione delle opere marittime da finanziare nell'ambito del PON trasporti (Misura III-1). Al riguardo, l'Amministrazione ha predisposto una nuova tabella delle opere selezionate, al fine di ottimizzare le risorse comunitarie assicurando la "copertura" dei progetti più concretamente cantierabili e per i quali sia possibile presentare una compiuta rendicontazione.

Inoltre, a seguito dell'attività di rendicontazione e monitoraggio degli interventi selezionati per l'utilizzo dei fondi comunitari, il Ministero ha proceduto al pagamento a favore dell'Autorità Portuale di Napoli dell'importo di € 3.902.547,60 e all'impegno in favore della stessa Autorità Portuale dell'importo di € 7.149.131,59 e di quella di Gioia Tauro per un importo di 8.326.403,41 euro.

Programma: Sistema informativo demanio marittimo – S.I.D..

In conformità ai principi della legge 11 febbraio 1991 n. 44, l'Amministrazione sta procedendo al completamento della realizzazione del Sistema Informativo Demanio marittimo. In particolare, dal mese di settembre 2005 ha avuto inizio la sperimentazione del sistema di interscambio tra il S.I.D. e il sistema informativo dell'Agenzia del Territorio volto all'aggiornamento cartografico e censuario delle basi di dati del S.I.D.

E' proseguita, altresì, per il tramite del Centro Operativo Nazionale del S.I.D., una azione di raccordo tra le Capitanerie di porto, regioni, comuni, Agenzie del territorio e del demanio, relativamente alle segnalazioni pervenute, circa l'andamento della dividende demaniale, nonché l'attività di supporto ai Comuni ed ai cittadini in merito all'utilizzo dei modelli domanda normalizzati già approvati ed all'utilizzo dell'applicativo Do.Ri⁴.

*Macromissione 2: assetto e sviluppo del territorio, politiche urbane ed edilizia.**Programmi URBAN.*

I programmi URBAN hanno per oggetto la riqualificazione economica e sociale delle città e la promozione di uno sviluppo urbano sostenibile. Sono costituiti da:

- programma di iniziativa comunitaria PIC URBAN II 2000-2006, cofinanziato dalla Commissione Europea, che interessa dieci Comuni;
- URBAN Italia, finanziato tramite la legge n. 388 del 2000, che interessa ulteriori 20 Comuni.

PIC URBAN II 2000-2006.

Il PIC URBAN II è l'iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per il periodo 2000-2006, che ha come obiettivo "la riqualificazione economica e sociale delle città e delle periferie in crisi, per la promozione di uno sviluppo urbano ecocompatibile".

L'iniziativa comunitaria URBAN II (in continuità con il PIC URBAN I 1994-1999) è intesa a promuovere l'elaborazione e l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero socio-economico delle zone urbane in crisi.

Nel novembre del 2001 la Commissione europea ha approvato dieci programmi di riqualificazione urbana: un programma per ognuna delle seguenti città selezionata quale beneficiaria finale dell'iniziativa comunitaria URBAN II 2000-2006: Torino, Milano, Genova, Carrara, Pescara, Caserta, Mola di Bari, Taranto, Misterbianco e Crotone.

Ciascun Comune ha formulato il proprio Programma sulla base di sei "ambiti di intervento":

⁴ "Documentazione del Richiedente", costituito da un modello di domanda informatica scaricabile direttamente da internet da parte dell'interessato, riguardante i modelli di domanda per ottenere le concessioni demaniali marittime (modello D1=nuova domanda di concessione; modello D2=domanda di rinnovo della concessione; modello D3=variazioni tecniche della concessione già esistente).

- riqualificazione ambientale e materiale (che assorbe il 56 per cento delle risorse);
- trasporti pubblici integrati (19 per cento);
- imprenditorialità e patti per l'occupazione (8 per cento);
- integrazione sociale;
- tecnologia della comunicazione e dell'informazione;
- assistenza tecnica.

Le risorse finanziarie dei dieci PIC URBAN II ammontano a 268.010.837,00 euro, di cui 116.535.330,00 da fondi FESR ed il rimanente da fonti nazionali.

Alla data del 31 dicembre 2005 l'avanzamento complessivo delle spese certificate è pari ad oltre 135 milioni di euro, corrispondenti al 50 per cento del totale a disposizione.

Programma URBAN ITALIA 2000-2006.

Il programma URBAN-Italia, concernente “La rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile”, è stato ideato e sostenuto dal Ministero per dare continuità nazionale al programma comunitario PIC URBAN, dato il grande interesse che lo stesso aveva sollevato tra le città, e prevede la realizzazione di interventi di riqualificazione fisica e ambientale, valorizzazione del patrimonio culturale, incentivazione alle piccole e medie imprese, nonché l'incremento dei servizi sociali.

Il programma prevede un contributo fino 5,1 milioni di euro, per un impegno complessivo di 103,3 milioni di euro, a valere sui fondi di cui all'art. 145, comma 86, della legge n. 388 del 2000 (LEGGE FINANZIARIA 2001), a favore di ciascuno dei progetti presentati dai seguenti comuni, risultati tra i primi venti collocati nella graduatoria dei programmi di iniziativa comunitaria URBAN II non ammessi al finanziamento comunitario: Aversa (CE), Bagheria (PA), Bitonto (BA), Brindisi, Caltagirone (CT), Campobasso, Catanzaro, Cava dei Tirreni (SA), Cinisello Balsamo (MI), Ercolano (NA), Livorno, Messina, Rovigo, Savona, Seregno (MI), Settimo Torinese (TO), Trapani, Trieste, Venaria Reale (TO) e Venezia.

Il costo totale dei venti programmi ammonta a circa 346 milioni di euro (di cui circa 101,2 milioni a valere sui fondi previsti con la citata legge n. 388 del 2000), da spendere entro il 2006.

A seguito della sottoscrizione dell'Accordo per l'attuazione dei suddetti programmi, è stata erogata una prima anticipazione per complessivi euro 50.605.014,25, pari al 50 per cento della quota assegnata, mentre le erogazioni successive avverranno a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali, ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. b) del decreto dirigenziale in data 7 agosto 2003.

Le spese certificate hanno raggiunto 173 milioni di euro, pari al 50 per cento dei fondi a disposizione.

Il Ministero segnala, infine, che la gestione dell'Iniziativa URBAN è affidata ai comuni che, in qualità di Autorità di gestione, sono i responsabili dell'attuazione e gestione dei rispettivi PIC, e che il Ministero svolge il ruolo di Autorità di pagamento e l'attività di coordinamento e di supporto alla gestione dei Programmi URBAN per i Comuni.

Programmi INTERREG.

I programmi comunitari INTERREG III – cofinanziati dall'UE e dagli Stati interessati – si inquadrano nell'ambito delle politiche di coesione dell'UE e sono finalizzati a favorire lo sviluppo armonico ed equilibrato del territorio. L'Italia partecipa, in particolare, a otto programmi transfrontalieri (INTERREG III A), quattro programmi transnazionali (INTERREG III B), e quattro spazi interregionali (INTERREG III C SUD, EST, NORD, OVEST) per i quali il Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio cura, in rappresentanza dell'Italia, la partecipazione sia nella fase di programmazione sia in quella di gestione. L'ammontare complessivo dei progetti e degli interventi finanziati dai programmi Interreg. IIIA,

B e C che interessano l'Italia risulta pari a circa 2.160 milioni di euro. Il Dipartimento svolge anche specifiche funzioni nell'ambito dell'esecuzione dei Programmi di Iniziativa Comunitaria INTERREG III B ed INTERREG III C per il periodo 2000-2006, a livello sia internazionale che nazionale.

INTERREG III B – Programmi di cooperazione transnazionale. Nel contesto dei quattro programmi europei "INTERREG III B", nei due Programmi INTERREG III MEDOCC e CADSES, il Ministero assicura le funzioni di Autorità di gestione e di Autorità di pagamento ed organizza le attività del Segretariato e dei Comitati di Sorveglianza e di Programmazione. A livello nazionale cura il coordinamento della partecipazione dei soggetti coinvolti, in particolare le regioni.

Per i due rimanenti Programmi, gestiti rispettivamente a livello transnazionale dal Land austriaco di Salisburgo (SPAZIO ALPINO) e dal Ministero dell'economia greco (ARCHIMED), il Ministero assicura il coordinamento delle amministrazioni interessate.

INTERREG III B MEDOCC (Mediterraneo Occidentale). Il programma ha l'obiettivo di promuovere l'integrazione territoriale ed economica e lo sviluppo sostenibile di tale area, attraverso la cooperazione delle regioni di sette Paesi rivieraschi.

Il Programma finanzia interventi per 214,3 milioni di euro, di cui 19,3 milioni a valere su fondi FESR ed il rimanente su risorse nazionali. Al 31 dicembre 2005 sono risultati selezionati 103 progetti, con impegno pari all'80 per cento delle risorse disponibili ed è stato conseguito un volume complessivo di spesa pari a 96,5 milioni di euro.

INTERREG III B CADSES. Il programma, destinato all'area centro europea, danubiana ed adriatico-balcanica, prevede, anche in conseguenza dell'allargamento dell'UE, la partecipazione di ben 18 paesi, la più vasta per un singolo INTERREG in Europa. Il programma finanzia progetti per 265,2 milioni di euro, di cui 153,7 da fonti FESR ed il rimanente con risorse nazionali. Al 31 dicembre 2005 sono risultati selezionati 93 progetti, con impegno del 73 per cento delle risorse disponibili, ed è stato conseguito un volume complessivo di spesa pari a 74,6 milioni di euro.

INTERREG III B SPAZIO ALPINO. Il programma, che interessa sette Paesi dell'area alpina, presenta una dotazione finanziaria di circa 123,7 milioni di euro, di cui 59,7 milioni da fondi FESR ed il rimanente da fonti nazionali dei paesi partecipanti. Al 31 dicembre 2005 sono stati approvati 53 progetti e sono stati effettuati impegni pari al 97 per cento delle risorse finanziarie. Il volume complessivo di spesa conseguito è risultato pari a 21,12 milioni di euro.

INTERREG III B ARCHIMED. Più arretrato, rispetto ai precedenti, appare il presente programma, che riguarda Italia, Grecia, Malta e Cipro, approvato nel marzo 2003, con una dotazione finanziaria di 119,5 milioni di euro, di cui 79,5 milioni a carico del FESR. L'Amministrazione ha riscontrato difficoltà organizzative in fase di attivazione, riconducibili alla carente gestione transnazionale da parte dell'autorità di gestione greca, che hanno provocato lo slittamento delle attività di selezione dei progetti ad oltre la fine del 2005.

INTERREG IIIC – Programmi di cooperazione interregionale. I programmi d'iniziativa Comunitaria INTERREG III C, che hanno l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti per lo sviluppo regionale e la coesione attraverso informazioni e scambio di *know-how* ed esperienze tra regioni europee, coprono l'intero territorio dell'UE. L'articolazione in quattro Programmi fa riferimento a quattro macroaree, ognuna delle quali è gestita da un Paese membro (Germania per l'area NORD, Austria per l'area SUD, Spagna per l'area OVEST e Francia per l'area EST).

La dotazione finanziaria totale dell'insieme dei Programmi INTERREG III C è di circa 580 milioni di euro, di cui 349 milioni da fondi FESR.

Nell'ambito del programma in esame, sono stati, altresì, sottoscritti contratti di servizio, che coprono le diverse funzioni quali assistenza tecnica, controlli contabili di primo livello e certificazione di secondo livello, per l'importo complessivo di 3,7 milioni di euro.

Accordi di programma quadro (APQ).

Tali accordi costituiscono il fondamentale strumento di programmazione negoziata tra Amministrazioni centrali, regioni e soggetti attuatori, previsto dalla legislazione vigente, nei settori specifici dei trasporti e delle città. A tal fine, vengono utilizzate le risorse previste dalle delibere CIPE 36/2002, 17/2003, 19/2004 e 20/2004, destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate, nonché quelle messe a disposizione dagli strumenti di programmazione comunitaria (PON Trasporti 2000/2006 e POR/DOCUP regionali), di quella nazionale (Contratti di programma ANAS, RFI, Programma triennale delle opere marittime, programmi ENAC ed ENAV) e di quella regionale. All'interno dei suddetti Accordi ricadono anche gli interventi di cui alla delibera CIPE 121/2001 (legge-obiettivo).

Nel 2005 risultano stipulati cinquanta APQ, per un importo complessivo di 4.439 milioni di euro. Inoltre, quanto all'utilizzo delle risorse che le delibere CIPE 17/2003 e 20/2004 assegnano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per assistenza tecnica e supporto alla progettazione, sono stati stipulati contratti per circa 517.000,00 euro.

Attività previste nel Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL).

Le principali attività svolte dal Ministero nell'ambito del PGTL sono costituite da:

- sviluppo, pubblicazione e diffusione della Architettura telematica italiana per il Sistema dei trasporti (ARTIST);
- sviluppo ed implementazione del Sistema informativo georeferenziato infrastrutture (S.I.G.I.);
- relazione di studi trasportistici anche in riferimento ad attività svolte in ambito internazionale (Gruppo di lavoro sui traffici della CIG Alpi del Sud e Gruppo di Zurigo).

Inoltre, l'Amministrazione è responsabile dell'aggiornamento in corso del Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti (SIMPT), che prevede l'implementazione del modello di simulazione informatizzato e l'aggiornamento del data base relativo allo scenario trasportistico nazionale, ivi inclusa la realizzazione di 500 rilievi di traffico stradale e di un'estesa campagna di indagini telefoniche finalizzata alla definizione dell'attuale matrice tendenziale O/D. Il contratto di servizi per l'aggiornamento del SIMPT prevede un importo pari a 3.440.687,00 euro.

Programma innovativo in ambito urbano: Porti e stazioni – d.m. 2522 del 27 dicembre 2001.

Risorse assegnate ai Soggetti territoriali. Cap. 7445: 37.184.890,00 euro (impegnati).

Durata. Il programma con durata iniziale 2004-2005, ha un'estensione delle attività fino a tutto il 2006.

Soggetti coinvolti. Il programma, che è attuato con la previsione della partecipazione finanziaria delle Ferrovie dello Stato SpA., delle Autorità Portuali e di altri soggetti privati, è stato predisposto in coordinamento con il Ministero dell'interno. L'attuazione di tale programma interessa i comuni di: Savona, Genova, La Spezia, Livorno, Massa Carrara, Piombino, Civitavecchia, Napoli, Salerno, Cagliari, Olbia, Palermo, Catania, Messina, Trapani, Taranto, Bari, Brindisi, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste.

Obiettivi. Il programma intende favorire una sperimentazione su larga scala di modelli, di procedure, di strumenti necessari ai fini dell'organizzazione dei processi di produzione del cambiamento in ambito urbano, partendo dal presupposto che stazioni ferroviarie e porti si affermano come nuove centralità urbane e territoriali in grado di innescare processi di integrazione tra le opere infrastrutturali di connessione tra il porto e le reti di comunicazioni terrestri – che spesso attraversano aree fortemente urbanizzate ed a volte gli stessi centri storici delle città-porto – e le attrezzature di tipo commerciale, direzionale e di servizio.

Esternalizzazione: Servizi di assistenza tecnica centrale, monitoraggio e diffusione dei risultati – Affidamento alla Soc. CLAS s.p.a. (2004-2006) per 703.350,00 euro + IVA 20 per cento.

Programma S.I.S.Te.Ma. – Sviluppo Integrato Sistemi Territoriali Multiazione.

Risorse assegnate: d.m. 10 luglio 2003 n. 988 - Progetto-pilota: “Complessità territoriali” – Cap. 7132 (già Cap.7131) 5.637.976,00 euro - Deliberazione CIPE n. 36/2002 - Progetto-pilota: “Aree sottoutilizzate” Cap. 7218 4.410.000,00 euro.

Durata: Il programma ha durata biennale 2004-2005 con estensione delle attività all’anno 2006 per alcune attività di comunicazione e di diffusione dei risultati ottenuti.

Soggetti coinvolti: Province di Gorizia, La Spezia, Varese, Comuni di Campobasso, Caserta, Catania, Catanzaro, Cuneo, Firenze, Fiumicino, Forlì, Jesi, L’Aquila, Lecce, Matera, Nuoro, Ragusa, Savona, Siracusa, Terni e Vicenza.

Stato di attuazione: Sono stati individuati 18 sistemi — territoriali ed urbani — nell’ambito dei ventuno contesti che, per la loro dinamicità in termini di sviluppo e innovazione, appaiono i più candidabili a beneficiare del potenziamento infrastrutturale. Attualmente, per tutti i programmi, sono in corso le attività previste.

Obiettivi: Il S.I.S.Te.Ma è finalizzato, in concerto con le istituzioni locali e all’interno delle programmazioni regionali, alla promozione di progetti caratterizzati da soluzioni innovative di particolare rilevanza territoriale ed ambientale. Obiettivo strategico è la progettazione e l’accelerazione degli interventi nelle aree interessate dalla realizzazione dei grandi sistemi infrastrutturali, attraverso lo sviluppo del policentrismo e la relazione tra sistemi urbani e reti di secondo livello.

Macromissione 3: Servizi di trasporto e sicurezza.

Programma: Contratti di programma 2004-2006 con l’ENAV S.p.A.

Nel corso del 2005, l’Amministrazione ha effettuato il monitoraggio sul processo di risanamento dell’ENAV, previsto dall’art. 9, comma 6, della legge 21 dicembre 1996, n. 665. Tale attività di monitoraggio è finalizzata a verificare, nel tempo, se l’ENAV, dopo la trasformazione in S.p.A., stia riuscendo effettivamente a dotarsi di una struttura organizzativa consona al nuovo tipo di soggettività giuridica in cui si è costituita. Vale a dire, se sia riuscita a dotarsi di un nuovo sistema di gestione e funzionamento, caratterizzato, a fronte del precedente contesto di tipo pubblicistico-amministrativo, da specifici meccanismi d’incentivazione della capacità imprenditoriale, in qualità di soggetto giuridico ormai privatizzato, affidatario del settore del traffico aereo. Un’attività di monitoraggio, quella in esame, svolta dal Ministero in armonia con l’espressa disposizione normativa ex art. 9, comma 2, lett. b), della citata legge n. 665 del 1996, secondo cui il contratto di programma ha la precipua finalità di impostare le corrette linee metodologiche della dinamica tariffaria, correlando, appunto, quest’ultima con il perseguimento di obiettivi di efficienza aziendale, nonché di salvaguardia dei dovuti livelli di sicurezza e qualità dei servizi offerti all’utenza.

Uno dei punti qualificanti del programma 2004-2006, relativo alla determinazione delle tariffe di assistenza alla navigazione aerea in rotta e in terminale (calcolate, rispettivamente, secondo le metodologie CUT - coefficiente unitario di tariffazione - e CTT - coefficiente di tariffazione di terminale) -, riguarda il graduale abbandono della mera formula contabile del *cost recovery*, a vantaggio di un nuovo sistema di tariffazione, basato sul criterio del *cost cap*, secondo un modello economico di incentivazione organizzativo-operativa proprio di un soggetto a struttura privatistica, qual è, oggi, l’ENAV S.p.A. Più in particolare, il metodo del *cost cap*, recepito nel contratto di programma 2004-2006, prevede l’introduzione di un vincolo (appunto, il cosiddetto *cap*) – e, quindi, di un sistema di efficienza – soltanto su alcune tipologie di costi (segnatamente, i costi operativi, del personale e gli oneri IRAP), mantenendo, invece, la previsione di una traslazione integrale, “a piè di lista”, per la remunerazione del capitale, per gli

ammortamenti – e, quindi, gli investimenti – per tutti i costi sopportati dall'Aeronautica Militare, nonché per i costi relativi ai servizi di fatturazione affidati a Eurocontrol. Nell'ambito del contratto di programma, assume fondamentale rilievo la previsione concernente gli specifici obblighi dell'ENAV S.p.A. circa la presentazione di appositi piani d'investimento: l'uno, per il triennio corrispondente alla durata contrattuale (appunto, il periodo 2004-2006), l'altro, per il successivo triennio 2007-2009.

In conclusione, gli aspetti innovativi del contratto di programma possono, sinteticamente, così enuclearsi:

- adozione, in luogo dell'attuale meccanismo contabile di mero recupero dei costi "a piè di lista" (il cosiddetto *cost recovery*), di un metodo di contenimento dei costi (il cosiddetto *cost cap*), fermo restando, comunque, il necessario livello di investimenti in termini di infrastrutture aeroportuali (art. 12);
- introduzione della contabilità analitica e separata e della relativa certificazione (art. 5);
- fissazione di obiettivi di sicurezza e qualità (artt. 10 e 11);
- sistema di monitoraggio e di consultazione (art. 18);
- obblighi informativi sull'attività dell'ENAV S.p.A. (art. 13).

Programma: Contratto di servizio con l'ENAV S.p.A. per il periodo 2004-2006.

Nel corso del 2005, l'attività di monitoraggio espletata dal Ministero nei confronti dell'ENAV S.p.A., con riguardo alle significative innovazioni giuridico-economiche recepite nel contratto di programma di cui sopra, è stata rivolta anche al contratto di servizio concernente lo stesso periodo 2004-2006.

Al riguardo, premesso che il quadro complessivo degli importi tariffari di pertinenza dell'ENAV S.p.A., per l'espletamento del servizio di assistenza alla navigazione aerea, in rotta e in terminale, risulta normativamente configurato e definito dalle disposizioni della legge 11 luglio 1977, n. 411, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 1989, n. 160, nonché della legge 20 dicembre 1995, n. 575, l'Amministrazione precisa che il contratto di servizio di cui trattasi ha per oggetto la presuntiva determinazione dell'onere finanziario, riferito, appunto, al periodo 2004-2006, da porsi a carico del bilancio dello Stato, per la prescritta rifusione, verso l'ENAV S.p.A., del *quantum* economico ad essa non corrisposto dal vettore aereo utente delle relative prestazioni, con riferimento a quelle peculiari tipologie di aeromobili e voli normativamente esentate dal dovuto pagamento dei suddetti importi tariffari (art. 7 della citata legge n. 411 del 1977, art. 5, comma 6 e comma 8, lett. a), della citata legge n. 160 del 1989, e successive modificazioni, nonché art. 4 della citata legge n. 575 del 1995).

In ordine, poi, agli specifici meccanismi contabili ivi stabiliti, il contratto stesso continua ad avere a suo fondamento il metodo del *cost recovery*, pur prevedendosi, nel suo ambito, un esplicito richiamo al precitato metodo del *cost cap*, da applicarsi, però, in funzione sanzionatoria, soltanto nell'ipotesi di mancata adozione, da parte dell'ENAV S.p.A., del richiesto sistema della contabilità analitica, separata e certificata. E ciò, nell'ottica di incentivazione imprenditoriale postulata dall'art. 9, comma 5, della ripetuta legge 21 dicembre 1996, n. 665, al fine di correlare – come già per il contratto di programma – l'andamento della dinamica tariffaria con il perseguimento di inderogabili obiettivi di efficienza aziendale, nonché di salvaguardia dei dovuti livelli di sicurezza e qualità dei servizi offerti all'utenza.

In conclusione, gli aspetti innovativi del contratto di servizio possono, sinteticamente, così enuclearsi:

- quantificazione previsionale dell'onere di spesa a carico dello Stato, relativamente alle fattispecie dei voli esentati o agevolati (art. 5);

- introduzione di una procedura sanzionatoria, in caso di mancata adozione, da parte dell'ENAV S.p.A., del prescritto sistema della contabilità analitica, separata e certificata (art. 5 e relativo all. D).

Programma: Istruttoria in materia di tariffe, tasse e diritti aeroportuali.

Nel 2005 l'Amministrazione ha effettuato valutazioni delle istruttorie trasmesse dall'ENAC inerenti alle tariffe, alle tasse e ai diritti aeroportuali ed ha offerto collaborazione alla predisposizione dei relativi provvedimenti amministrativi⁵.

Programma: Verifica dei bilanci dell'Aero club d'Italia.

Nel corso del 2005, il Ministero ha provveduto, con decreto dirigenziale n. 001 del 17 febbraio 2005, alla ratifica della delibera commissariale n. 943 del 6.12.2004, concernente l'assestamento al bilancio di previsione 2004. Inoltre, con decreto dirigenziale n. 007 del maggio 2005, è stato approvato il bilancio di previsione 2005.

Sono state, altresì, esaminate le delibere commissariali n. 1051 e n. 1140, rispettivamente del 25 febbraio 2005 e del 29 aprile 2005, concernenti variazioni di competenza e di cassa al bilancio di previsione 2004.

Con decreto dirigenziale n. 25 del 9 settembre 2005 è stato ratificato il bilancio consuntivo 2004 di cui alla delibera commissariale n. 1159 del 19 maggio 2005, e con decreto dirigenziale n. 032 del 13 dicembre 2005 è stata approvata la delibera n. 1315 del 29 settembre 2005 concernente variazioni al bilancio di previsione 2005.

Programma: Security.

Nel corso del 2005 l'Amministrazione ha affrontato una serie di problematiche inerenti il trasporto aereo relativamente al settore della sicurezza. Si riportano di seguito le principali attività trattate.

Attività internazionale. Nel settore della security si sono tenute a Bruxelles le previste riunioni periodiche in seno al Comitato di Sicurezza dell'Aviazione civile istituito in base all'art. 9 del Regolamento CE 2320/2002. Di particolare rilievo si segnalano le modifiche al testo del citato Regolamento per adeguarlo al nuovo assetto dell'UE, alle criticità presenti all'interno degli Stati membri e alle nuove esigenze di sicurezza.

A tale scopo, in sede di Comitato di sicurezza, sono stati trattati diversi argomenti e rivisti gli articoli del Regolamento CE 2320/2002, a conclusione dei quali la Commissione europea ha redatto il testo definitivo sotto forma di nuovo Regolamento. Quest'ultimo è stato trasmesso al Consiglio e al Parlamento dell'UE per i successivi adempimenti.

Ulteriori argomenti hanno riguardato anche l'esame della regolamentazione delle apparecchiature per i controlli di sicurezza e le problematiche connesse alla sicurezza nelle zone cargo delle aree aeroportuali.

⁵ Sono stati redatti i seguenti decreti:

- decreto n.002 del 22 febbraio 2005 di formazione della Commissione per la determinazione dei corrispettivi da destinare all'erario per la concessione dei servizi di sicurezza sui passeggeri, sul bagaglio a mano e sui bagagli da stiva;
- decreto n.005 del 30 marzo 2005 di proroga dei corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza sui passeggeri e sul bagaglio a mano;
- decreto n.006 del 30 marzo 2005 di proroga dei corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza sul 100% del bagaglio da stiva;
- decreto n.014 del 13 luglio 2005 di fissazione del canone per l'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale;
- decreto n.015 del 13 luglio 2005 di proroga dei corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza sui passeggeri e sul bagaglio a mano;
- decreto n.016 del 13 luglio 2005 di proroga dei corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza sul 100% del bagaglio da stiva e di fissazione del corrispettivo per ulteriori aeroporti.

L'Amministrazione segnala, inoltre, che nel corso del 2005 funzionari dell'UE hanno effettuato ispezioni presso alcuni scali aeroportuali.

Certificazione apparecchiature di sicurezza ai sensi del d.m. n. 85 del 1999. Nel 2005 si è tenuta una serie di riunioni del Comitato di esperti nominato a seguito del d.m. n. 85 del 1999, per definire le questioni in sospeso e predisporre un piano di verifica delle apparecchiature da certificare. E' stata inoltre concordata nel corso di una riunione del Comitato di esperti, alla quale hanno partecipato responsabili qualificati dell'ENAC, una circolare con la quale vengono fissate le direttive in materia di apparecchiature da certificare. Detta circolare è divenuta operativa a partire dal mese di febbraio 2006.

Principale attività normativa. Nel mese di agosto 2005, a seguito del grave incidente aereo avvenuto a largo di Palermo, nel quale hanno perso la vita alcuni passeggeri dell'ATR 72 della società Tuninter, presso il Ministero si è tenuta una serie di riunioni volte a definire le misure da adottare per elevare maggiormente i livelli di sicurezza nel settore aereo. A tale scopo, il gruppo di lavoro incaricato ha elaborato un atto di indirizzo, che detta le linee guida in materia di voli charter, di sanzioni e di accreditamento di tour operator.

A seguito dell'applicazione del Regolamento CE 1138/04, relativo all'individuazione delle parti critiche aeroportuali, l'Amministrazione ha collaborato con l'ENAC alla definizione degli indirizzi normativi a cui ciascuna direzione aeroportuale deve attenersi per l'attuazione ed il rispetto del predetto regolamento CE. Detti indirizzi normativi sono stati integrati nel vigente Programma Nazionale di Sicurezza contro eventuali atti terroristici per una rapida applicazione degli stessi.

Nel corso dell'anno 2005 è stato inoltre affrontato il tema riguardante la numerazione dei velivoli privi e provvisti di motore. Sulla base della normativa vigente è stato studiato e proposto un sistema di numerazione di tipo alfanumerico che tiene conto del tipo di velivolo e dell'attuale numerazione delle frequenze radio utilizzate dall'aeronautica militare.

Programma: Equiparazione fra aeromobili privati e aeromobili di Stato ex art. 746 del codice della navigazione – Regime giuridico delle conseguenti esenzioni e agevolazioni tariffarie.

Nel 2005, la problematica è stata ulteriormente esaminata e approfondita dall'Amministrazione. L'analisi è stata volta a verificare l'originaria *ratio* della norma ex art. 746 del codice della navigazione – sempre invocata dai soggetti richiedenti l'equiparazione – nonché la sua attuale valenza in un quadro di compatibilità giuridica fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario; ciò, in quanto dall'eventuale emanazione di provvedimenti di equiparazione applicativi della detta disposizione discende, come naturale conseguenza, l'esenzione dal pagamento dei diritti aeroportuali – di approdo, partenza, sosta e ricovero – dovuti, appunto, ai soggetti gestori aeroportuali, ai sensi della legge 5 maggio 1976, n. 324, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal pagamento delle tariffe di assistenza alla navigazione aerea, in rotta e in terminale, dovute all'ENAV S.p.A., in base alla legislazione vigente. Esenzioni, queste ultime, contemplate dalla normativa nazionale in materia (art. 7 della legge n. 411 del 1977, art. 5, comma 6 e comma 8, lett. a), della legge n. 160 del 1989, e successive modificazioni, nonché art. 4 della legge n. 575 del 1995), ma non parimenti previste dalla normativa comunitaria e di Eurocontrol. La normativa da ultimo citata appare, anzi, orientata ad ammettere solo un ristretto numero chiuso di fattispecie da equiparare (voli di soccorso e ricerca, voli di trasporto di Capi di Stato, di Capi di Governo, di Ministri in missione ufficiale, voli effettuati da aeromobili di peso inferiore a due tonnellate), lasciando, invece, alla discrezionalità dei singoli Stati l'applicazione dell'equiparazione per i voli militari in regime di reciprocità, di addestramento, di radiomisure, circolari e, infine, umanitari.

Programma: Interventi nel settore marittimo e portuale.

Nel corso del 2005, nel quadro dell'attività finalizzata al conseguimento degli obiettivi di politica pubblica e di azione amministrativa assegnati, l'Amministrazione ha svolto i compiti legati alle materie di specifica competenza: operazioni e servizi portuali, lavoro temporaneo nei porti, sicurezza e salute dei lavoratori operanti nei porti, costituzione commissioni consultive locali, attività non direttamente complementari alle operazioni portuali (chimici di porto, palombari, sommozzatori, guardie ai fuochi, guardie giurate, ecc.), servizi tecnico-nautici di pilotaggio ormeggio e rimorchio, attività di raccomandazione marittima, tasse e diritti marittimi e relativi accordi internazionali, zone portuali franche, rilascio permessi per l'accesso ai porti, attività di bunkeraggio, adempimenti in materia di *security*, di raccolta rifiuti nei porti⁶.

⁶ In relazione alle attività svolte nell'ambito delle predette competenze, si indicano, di seguito, alcuni dei principali risultati conseguiti nel periodo in riferimento.

- Decreto dirigenziale 31 gennaio 2005, recante la determinazione, ai sensi dell'art. 16 della legge 4 aprile 1977, n. 153, delle nuove tariffe relative all'attività di raccomandazione marittima, trasmesso alle Capitanerie di porto e alle Associazioni degli erogatori e degli utenti dei relativi servizi con circ. ministeriale prot. DEM3/0384 del 31 gennaio 2005.
- Provvedimenti di equiparazione alle navi nazionali - ai sensi dell'art. 1 della legge 9 febbraio 1963, n. 82 - delle navi battenti bandiera dell'Estonia, Lettonia e Georgia, ai fini del pagamento delle tasse di ancoraggio previste dalla stessa legge. Comunicazioni trasmesse alle Capitanerie di porto e alle Associazioni dell'utenza interessata con circolari prot. DEM3/515 del 14 febbraio 2005 e DEM3/710 del 7 marzo 2005.
- Modifiche e integrazioni ai decreti ministeriali di obbligatorietà del servizio di pilotaggio nei porti di Ancona e Brindisi. Provvedimenti trasmessi alle rispettive Autorità marittime e portuali ed alle Associazioni interessate.
- Approvazione di modifiche e/o integrazioni ad alcuni regolamenti locali per lo svolgimento del servizio di rimorchio portuale.
- Chiarimenti applicativi della circ. prot. DEM3/1589 del 17 giugno 2004, recante criteri e meccanismi per la determinazione delle tariffe di rimorchio portuale, trasmessi alle Autorità marittime competenti con circ. prot. DEM3/0445 del 7 febbraio 2005.
- Accordo per la concessione, nell'anno 2005, di un'indennità pari al trattamento massimo d'integrazione salariale straordinaria in favore dei lavoratori appartenenti ai soggetti autorizzati alla fornitura di lavoro temporaneo nei porti, ai sensi della legge n. 84/1994, nel limite massimo di 100.000 giornate. Accordo raggiunto in data 22 febbraio 2005 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione delle rappresentanze dei vari soggetti interessati.
- Trasmissione all'INPS, ai sensi del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 34015 del 7 maggio 2004, del numero di giornate d'integrazione salariale straordinaria da riconoscere ai lavoratori portuali aventi diritto, effettuata con nota prot. DEM3/740 del 28 febbraio 2005.
- Rilevazione e comunicazione alle Capitanerie di porto dei numeri indice relativi all'anno 2005 per il calcolo delle tariffe relative al servizio di rimorchio portuale. Trasmissione effettuata con circolari ministeriali prot. DEM3/0759 del 1° marzo 2005 e DEM3/0822 del 9 marzo 2005.
- Acquisizione e valutazione dei dati relativi al II semestre 2004 - trasmessi dalle Autorità marittime o portuali competenti - riguardanti la verifica dell'osservanza in sede locale delle norme in materia di sicurezza e salute dell'ambiente di lavoro a bordo delle navi in sosta nei porti. Concorso nella stesura dello schema di Regolamento nazionale per la sicurezza marittima e dei porti (*security*), mediante la partecipazione alle riunioni del Gruppo di lavoro ristretto, costituito dal C.I.S.M. (Comitato interministeriale per la sicurezza marittima e dei porti).
- Approvazione richieste di ampliamento degli organici di alcuni Gruppi ormeggiatori operanti nei porti.
- Trasmissione all'INPS, ai sensi del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 34015 del 7 maggio 2004, del numero di giornate d'integrazione salariale straordinaria da riconoscere ai lavoratori portuali aventi diritto, effettuata con nota prot. DEM3/740 del 28 febbraio 2005.
- Atto di transazione con l'INAIL di Ravenna per il rimborso di somme erogate dall'Istituto in conseguenza del sinistro occorso alla M/n "Elisabetta Montanari". Transazione sottoscritta per la complessiva somma di € 770.000,00 e perfezionata con scambio di note: nota ministeriale prot. DEM3/1032 del 14/4/2005 e risposta INAIL in data 18/4/2005.
- Elaborazione di proposte ministeriali riguardanti il d.d.l. di riforma della legislazione in materia portuale (legge n. 84/1994) all'esame del Parlamento.
- Dichiarazioni di inammissibilità di n. 2 ricorsi gerarchici proposti dalla "Rimorchiatori sardi" S.p.A. il 16 febbraio 2005 e dall'Assorimorchiatori il 18 febbraio 2005, per l'annullamento dell'ord. tariffaria n. 3 emanata

Programma: Sostegno agli investimenti per la costruzione, la trasformazione e l'ammodernamento delle navi, nonché agli investimenti in beni immateriali.

E' proseguita nel corso del 2005 l'attività dell'Amministrazione in favore delle imprese navalmeccaniche ed armatoriali ed Istituti di ricerca, per colmare il divario esistente tra i costi produttivi dei cantieri e i prezzi di mercato e per neutralizzare o ridurre i costi dei relativi finanziamenti e per la ricerca applicata al settore navale.

Nel corso dell'anno, si è svolta regolarmente l'attività di concessione, alle imprese cantieristiche, dei contributi di cui agli artt. 3 e 4 del decreto-legge n. 564 del 1993, convertito dalla legge n. 132 del 1994 e successivi rifinanziamenti e proroghe e della legge n. 522 del 1999. In particolare, sul capitolo 7807, *"Contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale"*, l'Amministrazione ha emanato sei provvedimenti di concessione alle imprese cantieristiche di contributi per un ammontare complessivo di euro 16.899.220,50, pari al 100 per cento delle iniziative concretizzatesi nel corso dell'anno, con autorizzazione ai beneficiari a stipulare mutui con gli istituti di credito ai sensi della legge n. 431 del 1991.

dalla Capitaneria di porto di Olbia il 21 gennaio 2005. Dichiarazioni comunicate con note prot. DEM3/0691 e DEM3/1124, entrambe del 18 aprile 2005.

- Acquisizione valutazioni dei soggetti interessati sulla nuova proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, cod 2004/0240. Riunioni effettuate in sede ministeriale il 7 giugno 2005 e il 13 giugno 2005.
- Relazione conclusiva sul conseguimento dell'obiettivo operativo 9.4.(C).1 - anno 2003 (sviluppo temporale 1/1/2003 – 30/6/2005), riguardante la *"verifica costante dell'osservanza in sede locale delle norme in materia di sicurezza e salute dell'ambiente di lavoro a bordo delle navi in sosta nei porti, anche mediante il coordinamento con altre amministrazioni interessate"*.
- Predisposizione, previa istruttoria, dello schema di un nuovo decreto di obbligatorietà del servizio di pilotaggio nel porto di Genova da emanarsi in caso di sospensiva del decreto vigente, impugnato dalla Società Ignazio Messina di Genova.
- Definizione, previa istruttoria, di nuove misure di carattere organizzativo e/o tariffario relative al servizio di ormeggio nei porti di Cagliari, Monfalcone, Crotone e Corigliano Calabro.
- Emanazione di vari decreti di ricostituzione e/o integrazione delle Commissioni consultive locali di cui all'art. 15 della legge n. 84/1994 e delle Commissioni locali per i Raccomandatari marittimi di cui all'art. 7 della legge n. 135/1977.
- Riunioni, con i soggetti interessati, per verificare la possibilità di rimozione del contenzioso instaurato nei confronti dell'Amministrazione da alcuni utenti del porto di Olbia che hanno impugnato il provvedimento organizzativo/tariffario relativo al servizio di rimorchio, emanato dalla locale Autorità marittima.
- Emanazione della circ. ministeriale prot. DIV3/2013 del 18 luglio 2005 in materia di attuazione dell'art. 17 della legge n. 84/1994 e indennità CIGS in favore dei lavoratori che forniscono lavoro temporaneo nei porti.
- Definizione, unitamente ai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle dogane, delle iniziative da intraprendere in conseguenza di sentenze provvisoriamente esecutive, per effetto delle quali l'Amministrazione finanziaria è stata condannata alla restituzione del gettito già introitato e, in parte, già devoluto alle competenti Autorità portuali, a titolo di tasse portuali da alcune Società esercenti attività portuali di carico e scarico merce presso i propri terminali petroliferi (quali la Società Saras di Cagliari).
- Riunione con i rappresentanti delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute, per esame problemi connessi all'attuazione delle norme recate dall'art. 6 del Dlgs. n. 272/1999 in materia di sicurezza e salute dei lavoratori dei porti.
- Emanazione nuovo decreto di obbligatorietà del servizio di pilotaggio nel porto di Brindisi.
- Emanazione della circ. prot. DIV3/2482 del 24 ottobre 2005, recante disposizioni relative al servizio di rimorchio nei porti in cui l'utilizzo è particolarmente limitato: linee guida di carattere organizzativo; possibili modalità di rilascio e/o integrazione delle relative concessioni; criteri e meccanismi di formazione delle tariffe.
- Definita, con Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed INPS (12 novembre), la quantificazione di spesa occorrente per l'erogazione delle 100.000 giornate di CIGS concesse per l'anno 2005 ai lavoratori che prestano manodopera temporanea nei porti.
- Definita, in apposita riunione tenutasi presso il Fondo dei portuali in liquidazione, un'ipotesi di transazione con le OO.SS. rappresentative dei soggetti aventi diritto alla restituzione delle somme versate a suo tempo alla soppressa Cassa locale di previdenza degli ex lavoratori portuali del porto di La Spezia.
- Definito, previa istruttoria effettuata in sede ministeriale, l'accorpamento dei servizi di ormeggio e di battellaggio nel porto di Livorno.

I suddetti provvedimenti hanno comportato l'assunzione, sul capitolo 7807 "*Contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale*", di impegni provvisori di spesa per un importo complessivo di euro 1.536.417,00; tali impegni provvisori diventano impegni definitivi, man mano che, stipulati i mutui da parte delle imprese beneficiarie e acquisita tutta la relativa documentazione, si dà luogo all'emanazione dei decreti di impegno definitivo e di autorizzazione al rimborso agli Istituti di credito, a carico dell'Amministrazione, delle rate di ammortamento dei mutui stessi.

A norma del d.m. 2 febbraio 2004 di esecuzione in Italia del Regolamento (CE) n.1177/2002 relativo ad un Meccanismo Temporaneo Difensivo contro il *dumping* coreano (c.d. TDM) che prevede la possibilità, per gli Stati membri, di concedere, per ordinativi fino al 31 marzo 2005 (termine prorogato), un contributo del 6 per cento sul valore della commessa ai cantieri nazionali che dimostrino di essere in gara con un cantiere sudcoreano per l'aggiudicazione dell'ordinativo, nel corso dell'anno 2005, si è provveduto, sul pertinente capitolo 7824 "*Contributo per la difesa temporanea della cantieristica europea dal dumping dei paesi asiatici*", alla emanazione di cinque decreti di concessione e alla contestuale erogazione del contributo, in favore di cantieri navali iscritti nell'Albo speciale delle imprese di costruzione navale, per un importo complessivo di € 4.995.091,37.

Per quanto concerne la concessione dei benefici previsti dall'art. 4 della legge n. 522 del 1999 "*Contributi agli investimenti volti a migliorare la produttività dei Cantieri*", l'Amministrazione ha riferito che non è stato possibile emanare i decreti di saldo del contributo sul competente capitolo 7808, in quanto i relativi fondi sono andati in economia, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, "*Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica*", prima del termine ultimo fissato dalla legge per l'ultimazione dei piani.

Per quanto attiene al capitolo 2057 "*Contributo alle imprese armatoriali per l'abbattimento degli oneri finanziari relativi ad investimenti navali*", l'Amministrazione non ha potuto procedere all'emanazione dei decreti di concessione per il completamento degli interventi in favore delle imprese armatoriali dei contributi previsti dall'art. 4 della legge n. 88 del 2001, per la mancanza di risorse. Infatti, la legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) aveva previsto un rifinanziamento, limitatamente a tre anni, delle precedenti leggi di settore (nn. 522 del 1999 e 88 del 2001) per il completamento, sia pure parziale, del piano di aiuti alle imprese cantieristiche e armatoriali per la costruzione di navi ordinate sin dal 2000 e, pressoché tutte, in avanzata fase di realizzazione.

Con riferimento al completamento degli interventi di cui all'art. 2 della legge n. 522 del 1999 in favore dei cantieri navali, l'Amministrazione rileva che la Ragioneria Generale dello Stato ha più volte ribadito che ai predetti aiuti si applicano le disposizioni di cui all'art. 72 della legge n. 289 del 2002 (Fondi rotativi per le imprese), con ciò rendendo praticamente inutilizzabili le risorse stanziare.

Inoltre, a causa della sentenza n. 77 del 2005 della Corte Costituzionale - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211 della Legge Finanziaria 2004, non essendo le norme impugnate riconducibili alle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - il Ministero non ha potuto emanare, sul pertinente capitolo 2057, nuovi provvedimenti a favore delle imprese armatoriali per la concessione dei contributi previsti dall'art. 3 della legge n. 88 del 2001, utilizzando lo stanziamento annuale di dieci milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006⁷.

⁷ Pertanto, nel corso del 2005, l'Amministrazione ha provveduto al solo pagamento delle rate dei contributi già concessi ai sensi delle leggi nn. 361/1982, 234/1989, 132/1994 e 88/2001, per un totale di 338 autorizzazioni di pagamento, di cui 6 pari ad euro 239.470,76, sul capitolo 2053 "*Contributi sugli interessi a favore delle imprese armatoriali per i lavori di costruzione, trasformazione, modificazione e grande riparazione navale*", 265, pari ad

Il capitolo 8222 “*Spese funzionamento attività inerenti a programmazione e realizzazione del sistema di trasporto denominato Autostrade del mare*” è utilizzato per corrispondere le spettanze alla società RAM S.p.A. per le attività compiute in attuazione di quanto previsto dalla Convenzione tra il Ministero e la Società Sviluppo Italia S.p.A. del 10 agosto 2004, che disciplina i reciproci rapporti per il conseguimento degli obiettivi e la realizzazione delle attività inerenti al programma Autostrade del mare, sulla base dello stanziamento di 10 milioni di euro previsto dalla legge n. 311 del 31 dicembre 2004 (Legge Finanziaria 2005). Tale convenzione prevede che il pagamento del corrispettivo avvenga per *tranches*, previa presentazione di rendicontazione delle attività realizzate, per cui per l'anno in questione si è provveduto a pagare una prima tranche di 1.500.000,00 euro ed una seconda di 1.776.180,00 euro.

In particolare, tale finanziamento serve a sostenere l'impegno della società RAM S.p.A., che ha per oggetto le attività di promozione e sostegno all'attuazione del sistema integrato di servizi di trasporto denominato “Programma Autostrade del Mare” previsto dal Piano generale dei trasporti approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 gennaio 2001 e successive modificazioni ed integrazioni. La società RAM S.p.A., infatti, agisce quale struttura operativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed in tale qualità può svolgere ogni altra attività connessa alla realizzazione del sistema integrato di servizi di trasporto.

Programma: Contratto di programma con Rete Ferroviaria Italiana – R.F.I. Monitoraggio investimenti.

Sul fronte degli investimenti, è stato completato l'iter, presso il CIPE e le competenti Commissioni parlamentari, del quarto Addendum al Contratto di programma mentre, a settembre, è stato inviato il Piano delle Priorità di Investimento (PPI), sempre per l'esame del CIPE. Con tale Piano, come è noto, sono individuati gli interventi prioritari per la formazione della legge finanziaria, per poi procedere alla definizione del nuovo Contratto di programma 2006 – 2010.

Tuttavia, i vincoli di finanza pubblica, che hanno determinato una sostanziale riduzione delle assegnazioni per gli investimenti e la necessità espressa dal Ministero dell'economia e delle finanze di rivedere i meccanismi di trasferimento delle risorse per il Contratto di programma, hanno determinato la necessità di una revisione del quarto Addendum e la sospensione da parte del CIPE del parere sul Piano delle Priorità di Investimento (PPI) e della definizione del nuovo Contratto di programma.

In tale contesto il CIPE ha approvato, nel mese di dicembre 2005, la proposta del Ministero di garantire, entro i limiti delle risorse disponibili, la continuità del Contratto di programma 2001 - 2005, nelle more della definizione del nuovo, dando mandato al Ministero stesso di rimodulare il quarto Addendum con priorità agli interventi relativi alla sicurezza.

In tal modo, nelle more della definizione degli atti di cui sopra, sarà possibile garantire la continuità delle attività in corso relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ed agli interventi riguardanti l'installazione delle tecnologie per la sicurezza (Sistema di Controllo della Marcia Treno e Sistema di Supporto alla Condotta).

Riguardo al monitoraggio degli investimenti, è stata presentata al CIPE la consueta relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione degli investimenti previsti nei Contratti di programma ed è stato elaborato un documento di sintesi della relazione stessa, avente lo scopo di evidenziare i dati di maggiore rilievo e le principali criticità.

Per corrispondere alla richiesta delle competenti Commissioni parlamentari di avere un aggiornamento trimestrale sull'andamento degli investimenti del gestore dell'infrastruttura,

euro 52.895.589,41, sul capitolo 2054 “*Contributi a favore delle imprese armatoriali per la riduzione degli oneri finanziari relativi a lavori di costruzione, trasformazione, modificazione e grande riparazione navale*”, e 67, pari ad euro 37.147.912,24, sul capitolo 2057 “*Contributo alle imprese armatoriali per l'abbattimento degli oneri finanziari relativi ad investimenti navali*”.

espressa in occasione del parere sul terzo Addendum al Contratto di programma, è stato reso pienamente operativo l'accesso da parte del Ministero al sistema informativo di R.F.I. relativo agli investimenti ed è stato messo a punto lo schema di *report* trimestrale da inviare alle Camere.

E' stato inoltre condotto uno studio per l'organizzazione delle attività di specifico monitoraggio degli investimenti sul sistema AV/AC (alta velocità/alta capacità).

Programma: Contratto di servizio con Trenitalia S.p.A..

Il contesto del Contratto di servizio è alquanto articolato: da un lato, il Ministero ha applicato la clausola di continuità del Contratto 2000-2001, atteso che il Contratto 2002-2003 non è mai stato ratificato (in assenza del richiesto parere dal Ministero dell'economia e delle finanze sull'applicazione dell'IVA); dall'altro, l'attuale contesto normativo comporta la necessità di rivedere i contenuti del Contratto stesso.

Nel 2004 l'Amministrazione aveva scelto di operare in due direzioni: rivisitazione dei contenuti del Contratto di servizio mirato ai passeggeri per sanare il pregresso e regolamentare la materia fino al 2005 e verifica, con il coinvolgimento dell'Ufficio Affari Internazionali, della compatibilità con le regole comunitarie per procedere alla stipula di un Contratto di servizio mirato alle merci e compatibile con i contributi di cui all'art. 38 della legge n. 166 del 2002.

Riguardo al contratto di servizio passeggeri, una volta pervenuto il parere sull'applicazione dell'IVA, è stata messa a punto una bozza di contratto per il periodo 2004 - 2005 sulla quale il CIPE, si è espresso favorevolmente nella seduta del 3 dicembre 2005, che rappresenta un notevole passo avanti, dal momento che sono state introdotti alcuni vincoli per l'impresa ferroviaria in relazione alla qualità dei servizi.

Per quanto concerne l'istruttoria relativa al Contratto di servizio mirato alle merci, è stata messa a punto una bozza che prevede, fra l'altro, il sostegno al trasporto merci da e per le isole maggiori e l'inoltro a destino delle merci nei terminali interni alle isole stesse e per la quale si prevede l'invio al CIPE all'inizio del 2006.

Concorrenza nei mercati dei servizi di trasporto ferroviario.

L'“Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari” del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, istituito con il d.P.R. del 2 luglio 2004, n. 184 (comma 4 dell'art. 16) ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 8 luglio n. 188, svolge le attività di vigilanza e monitoraggio sulla concorrenza nei mercati dei servizi di trasporto ferroviario ed interviene come istanza d'appello, fermo restando la possibilità del sindacato giurisdizionale.

Tra i compiti istituzionali dell'Ufficio di particolare rilievo è quello riguardante le decisioni in relazione ad atti ed attività degli operatori del settore, con particolare riferimento al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, che abbiano dato luogo a trattamenti ingiusti, discriminatori o comunque pregiudizievoli per altri operatori ferroviari.

L'Ufficio ha adottato, in data 20 gennaio 2006, la decisione prot. n. 18 del 2006, relativa al ricorso presentato in data 3 novembre 2005 da 5 imprese ferroviarie avverso alcuni provvedimenti di RFI S.p.A. - del 2004 e del 2005 - con i quali il gestore dell'infrastruttura ha comunicato, per alcune linee ferroviarie, la revoca dello sconto sul pedaggio di cui al d.m. 22 marzo 2000 n. 44/T.

L'Ufficio, valutate le risultanze istruttorie e la normativa che disciplina la materia, si è formato il convincimento che l'eliminazione dello sconto temporaneo sul canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, fosse ingiusto ed illegittimo e di conseguenza ha emesso la decisione di cui trattasi, con la quale sono stati considerati illegittimi i provvedimenti di RFI S.p.A., che hanno disposto la revoca dello sconto e si fa obbligo a RFI S.p.A. di ripristinare lo sconto e di continuare ad applicarlo fino al realizzarsi delle condizioni previste dal citato d.m.

22 marzo 2000 n°44/T, ovvero fino ad un'eventuale modifica della disciplina che regola l'erogazione dello sconto di cui trattasi.

Rete Ferroviaria Italiana ha presentato ricorso al TAR ex art. 23 bis legge n. 205 del 2000, con richiesta di sospensiva, notificato il 17 marzo 2006, per l'annullamento della decisione dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari ed il TAR del Lazio nella seduta del 20 aprile 2006 ha adottato l'ordinanza con la quale ha respinto la domanda incidentale di sospensione.

La decisione di cui sopra è cenno viene segnalata in quanto è il primo provvedimento del genere in Italia e rappresenta – indipendentemente dagli esiti del ricorso – una importante novità nel panorama delle complesse articolazioni delle competenze riguardanti il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario nel nostro Paese.

Macromissione 4: vigilanza costiera e polizia marittima.

La realizzazione dei programmi ascrivibili alla Macromissione in argomento rientra nell'attività delle Capitanerie di porto.

Si riportano qui di seguito i dati forniti dal Comando generale.

Il Comando ha fatto presente che per l'esercizio finanziario 2005, a fronte di una richiesta di aumento dello stanziamento iniziale di circa 14 milioni di euro, per spese riferite a consumi intermedi, sono stati concessi soltanto 1,2 milioni di euro in più. Inoltre, per talune tipologie di spese, peraltro prioritarie (ad esempio, la gestione e la manutenzione dei mezzi aeronavali), i relativi stanziamenti sono stati ridotti, rispetto al 2004, per oltre 4,2 milioni di euro.

Conseguentemente, a causa di un *deficit* budgetario di circa 17 milioni di euro, l'Amministrazione ha dovuto procedere ridimensionando gli obiettivi da conseguire nel 2005, ricorrendo a prelevamenti dal fondo per le spese impreviste (9,8 milioni di euro) e, a fine esercizio, a riassegnazioni delle spese sostenute per conto terzi (3,2 milioni di euro). Le rimanenti necessità sono state soddisfatte utilizzando parzialmente il fondo *security*, destinato dalla Legge Finanziaria 2005 alle nuove e maggiori attività affidate al Corpo in materia di sicurezza delle navi e delle strutture portuali nei confronti delle minacce terroristiche.

Anche i finanziamenti in conto capitale hanno registrato un taglio di 1,4 milioni di euro, al quale si sono aggiunte le mancate riassegnazioni dei rimborsi U.E., concernenti spese già sostenute dal Comando e ammesse a cofinanziamento comunitario per la realizzazione di progetti finalizzati al controllo sulla filiera di pesca.

Programma: Ricerca, soccorso e assistenza in mare.

Al fine di migliorare l'efficienza e la prontezza operativa nell'attività di ricerca, soccorso e assistenza in mare, nel 2005 è in fase di ultimazione il programma di acquisizione della componente aeronavale del Corpo, ai sensi della legge n. 413 del 1998, con l'assegnazione delle nuove unità navali e la riassegnazione di quelle già consegnate.

Oltre all'attività prettamente contrattuale, sono state assunte iniziative ai fini della migliore manutenzione dei mezzi in esercizio, soprattutto della componente aerea, e con particolare riguardo al profilo della sicurezza, e per la costante preparazione professionale e specialistica del personale, quest'ultima raggiunta anche attraverso frequenti esercitazioni periodiche.

Sotto il profilo prettamente operativo, sono risultate:

- 5.135 operazioni di soccorso e assistenza;
- 4.984 missioni SAR (ricerca e soccorso) effettuate da mezzi aeronavali;
- 20.208 persone soccorse/assistite (di cui 13.143 immigrati clandestini);
- 2.495 navi assistite;
- 127.382 miglia percorse per ricerca e soccorso dalla componente navale;
- 297 ore di volo per ricerca e soccorso eseguite dalla componente aerea;

- 494 missioni aeronavali per trasporto ammalati e traumatizzati.

Programma: Miglioramento della sicurezza del trasporto marittimo.

Al fine di effettuare i controlli di sicurezza sulle navi straniere (*port state control*), nel 2005 le ispezioni effettuate sono state 2.361, pari ad oltre il 36 per cento delle navi arrivate. L'Amministrazione evidenzia che la normativa internazionale fissa, a tale riguardo, il limite minimo del 25 per cento. In tal modo, l'Italia si colloca al primo posto tra i Paesi della U.E. per controlli a bordo del naviglio mercantile. A seguito di tali controlli, sono stati emessi 226 provvedimenti di "fermo nave" e 27 di "nave bandita", vale a dire di nave interdetta all'attracco nei porti dei Paesi aderenti al M.O.U. (*Memorandum of Understanding*).

Per ciò che concerne i controlli in materia di traffico mercantile, su un totale di 61.600 unità iscritte nei registri nazionali del naviglio, sono state eseguite 43.335 verifiche a bordo e ai documenti di bordo: gli atti certificativi complessivamente rilasciati risultano pari a 12.289, contro gli 11.000 preventivati. Si evidenzia, inoltre, che su 449.887 navi da traffici e di linea arrivate nel 2005, sono stati registrati ben 413.556 interventi del personale del Corpo.

Infine, con riguardo al sistema V.T.S. (*Vessel Traffic Service*), che consente il monitoraggio del traffico marittimo attraverso sofisticati sistemi elettronici e informatici, nel 2005 è stata completata l'attivazione di tutti i siti consegnati al Comando. Invece, per ciò che concerne la formazione del personale, questa è stata conseguita solo per il 38 per cento (98 militari sui 260 previsti), a causa soprattutto della sensibile riduzione dei fondi sul pertinente capitolo di spesa.

Programma: Vigilanza delle coste.

Vigilanza contro l'immigrazione clandestina. Per quel che concerne l'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, la stessa è stata effettuata dalla Guardia costiera in collaborazione e in avvicendamento con il Gruppo navale della Marina militare. Nel 2005, sono stati intensificati i controlli lungo le coste particolarmente interessate dal fenomeno e, sotto il coordinamento del Ministero dell'interno, sono state effettuate – congiuntamente con i mezzi delle forze di Polizia italiana e di altri Paesi europei – azioni di pattugliamento delle coste per prevenire gli esodi dall'area magrebina. In tali occasioni sono state perlustrate complessivamente aree di mare per oltre 250 mila miglia e fermati 791 clandestini. Nello stesso periodo sono stati soccorsi 13.143 clandestini e 171 imbarcazioni utilizzate per il trasporto illecito. Le missioni aeronavali di vigilanza per flussi immigratori sono state 5.917.

Vigilanza contro gli abusi sul demanio marittimo. Anche in tale campo è stata svolta dalle unità periferiche del Comando un'attività preventiva e repressiva. In particolare, sono stati effettuati controlli preventivi finalizzati alla verifica del rispetto dei titoli concessori e sono state eseguite approfondite ispezioni per scongiurare fenomeni di attendamenti abusivi sulle spiagge e di costruzioni abusive o di abusivo ampliamento di concessioni esistenti. Tale attività è stata spesso predisposta di concerto con l'autorità giudiziaria e le amministrazioni e le forze di polizia locali. Le ispezioni e i controlli effettuati a terra sono stati 193.062 (38.200 in più rispetto al 2004), mentre le missioni eseguite dalle unità aeronavali sono state 7.376 (1.226 in più del 2004).

Controlli sull'osservanza delle ordinanze marittime in materia turistico-balneare. Per quanto concerne la tutela dei bagnanti, i risultati sono di seguito riportati:

- 82.377 sopralluoghi del personale sulle spiagge;
- 41.480 controlli in mare sull'osservanza delle ordinanze balneari, con 571 bagnanti soccorsi dagli equipaggi delle unità navali del Corpo;

- 2.184 illeciti amministrativi rilevati per inosservanza delle ordinanze balneari;
- 29 sequestri penali eseguiti in materia e 45 notizie di reato inviate all'Autorità giudiziaria.

Inoltre, nell'ambito del programma "Spiagge sicure", nel periodo estivo sono state soccorse e assistite 1.723 persone.

Controlli preventivi sulla navigazione da diporto. In tale ambito è stata privilegiata un'azione di vigilanza e prevenzione sui comportamenti pericolosi per l'incolumità dei bagnanti e degli utenti del mare in genere. Tali azioni si sono concretizzate in 58.929 controlli effettuati in mare dalle motovedette, con 3.402 infrazioni rilevate, e 94.096 controlli a terra eseguiti dal personale militare, con 1.294 infrazioni rilevate.

Sempre in tema di navigazione da diporto, si segnalano:

- 2.098 unità da diporto soccorse/assistite;
- 5.438 diportisti soccorsi/assistiti;
- 218 sinistri che hanno coinvolto unità da diporto;
- 20 notizie di reato trasmesse all'Autorità giudiziaria;
- 14 sequestri penali e 499 sequestri amministrativi eseguiti;
- 20.438 patenti nautiche rilasciate e 105 revocate.

Legge obiettivo

Si indicano qui di seguito i principali interventi di preminente interesse nazionale previsti dalla legge-obiettivo, corredati da una breve descrizione ed aggiornati alla fine del 2005.

OPERE STRADALI

Salerno Reggio Calabria

Soggetto Aggiudicatore: ANAS SpA

I lavori di ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria avviati nel periodo 1997/2002 riguardavano 32 lotti per circa 200 Km. Ai fini del completamento dell'ammodernamento, i lavori sono stati suddivisi in 6 macrolotti da affidare a contraente generale ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs.n. 190 del 2002, 4 lotti da affidare mediante appalto integrato e un lotto di rinaturalizzazione e completamento.

Con la delibera 96/02 del 31 ottobre 2002 il CIPE ha concesso un finanziamento di 700 milioni di euro, da assegnare al 1° megalotto dal km 53+800 al Km 82+330. Il 1° megalotto è stato affidato al Contraente Generale (C.M.C. Cooperativa Muratori e Cementisti) il 17 ottobre 2003 e la fine dei lavori è prevista per il 16 ottobre 2006.

Con la delibera n. 14 del 2004 del 27 maggio 2004 il CIPE ha assegnato un finanziamento di 1.193 milioni di euro al 2° megalotto della Sa-Rc dal Km 393+500 svincolo Gioia Tauro escluso al Km 423+300 svincolo Scilla escluso (5° maxilotto); a giugno 2004 ANAS ha consegnato i lavori al Contraente Generale e la fine dei lavori è prevista per l'11 aprile 2008. A seguito dell'approvazione della ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate (FAS), finalizzati all'accelerazione del primo programma delle Infrastrutture Strategiche, avvenuta nella seduta del 29 settembre 2004, il CIPE, nella seduta del 20 dicembre 2004, ha approvato il finanziamento di 572,02 milioni di euro, a valere sui fondi FAS, a completamento della copertura del 3° megalotto della Salerno-Reggio Calabria dallo svincolo di Scilla incluso al Km 442+920, il cui costo è di 674,98 milioni di euro, mentre per la restante quota di 102,96 milioni sarà utilizzato il ribasso del 1° megalotto. Il progetto comprende quattro lotti per una estesa complessiva di circa 20 km e prevede l'adeguamento dell'asse autostradale al tipo 1° delle norme CNR 80.

Per il 2005-2006 è stato ammesso al finanziamento l'importo di 1110,1 milioni di euro, relativamente al tratto dal Km 393+500 svincolo Gioia Tauro.

*Roma Grande Raccordo Anulare**Soggetto Aggiudicatore: ANAS S.p.A.*

L'intervento consiste nella realizzazione della 3^a corsia sul quadrante nord-ovest del G.R.A. e, in particolare, interessa il tratto compreso tra le uscite Aurelia e Flaminia. Il costo complessivo dell'intervento è di 613,07 milioni di euro e con delibera CIPE 107/2002 del 29 novembre 2002 è stato concesso un finanziamento di 392,2 milioni di euro a completamento delle risorse già disponibili per l'intera copertura finanziaria.

L'opera è attualmente in fase di realizzazione, con una previsione di ultimazione dei lavori per la fine del 2006. Gli importi finora liquidati ammontano a 210 milioni di euro. Su 18 km, 14 sono già fruibili, nel corrente mese di gennaio: si tratta, precisamente, del tratto tra lo svincolo Aurelia e Selva Candida (l'ANAS stima già da oggi una sensibile diminuzione delle code e la riduzione del 30 per cento dei tempi di percorrenza del G.R.A., sul quale sono stati stimati sino a 160 mila passaggi al giorno). E' stata posta grande attenzione alla sicurezza: infatti, su tutta la terza corsia la pavimentazione è stata realizzata in modo da evitare il fenomeno dell' *aquaplaning*. Il tratto ancora mancante, poco più di 4 chilometri, tra via Trionfale e la valle della Crescenza, compresi il lotto in corrispondenza dello svincolo della statale Flaminia e il nuovo ponte sul Tevere, verrà aperto al traffico entro il 2006.

*Passante di Mestre**Soggetto Aggiudicatore: ANAS S.p.A.*

Nella seduta CIPE del 7 novembre 2003, è stato approvato il progetto preliminare per un costo totale di 750 milioni di euro e concesso un finanziamento di 113,4 milioni, ad integrazione dei fondi disponibili, pari a 635,6 milioni. Il 30 aprile 2004 è stato stipulato il contratto di appalto di contraente generale con l'ATI Impregilo ed altri per la progettazione e l'esecuzione dei lavori. Il 20 settembre 2004 il Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale della viabilità di Mestre ha approvato, con prescrizioni, il progetto definitivo: da tale data decorrono i 1320 giorni contrattualmente previsti per l'ultimazione dell'opera (maggio 2008).

OPERE FERROVIARIE*Asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara-Milano: potenziamento infrastrutturale Voltri-Brignole**Soggetto Aggiudicatore: RFI S.p.A.*

Il nodo ferroviario di Genova è interessato da nuovi interventi infrastrutturali e adeguamenti tecnologici delle linee esistenti, volti ad attuare la specializzazione dei flussi di traffico; tale specializzazione consiste nel separare i flussi merci e passeggeri a lunga percorrenza da quelli locali e a carattere metropolitano, distribuendoli su direttrici preferenziali. L'obiettivo finale che si intende conseguire con tali interventi è di far fronte a una domanda di trasporto sempre più alta, che già oggi sta mettendo in difficoltà la circolazione nel Nodo di Genova, soprattutto nel settore merci e metropolitano. Il costo dell'opera è di 623,6 milioni di euro, di cui disponibili 10,8 mentre il rimanente è richiesto al Piano di priorità degli investimenti del 2004 di Rete Ferroviaria Italiana, a valere sulla finanziaria 2005.

Attualmente, è stata conclusa la relativa istruttoria sulla progettazione definitiva che è stata inoltrata al preCipe del 24 gennaio 2006 per la relativa approvazione.

Asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara-Milano: linea AV/AC Milano-Genova: terzo valico dei Giovi

Soggetto Aggiudicatore: TAV SpA

L'intervento consiste nella realizzazione di una nuova linea ad alta capacità tra la Liguria ed il Piemonte, collegata alle linee storiche attraverso le connessioni, a sud, con il nodo di Genova e, a nord, con la linea Torino-Genova presso Novi Ligure e con la linea Alessandria-Piacenza in direzione Milano presso Tortona, per una lunghezza complessiva di 54 km circa, di cui 39 in galleria. Mira, in particolare, a superare la saturazione delle linee esistenti, inadeguate ad assorbire le quote aggiuntive di traffico merci, con conseguente perdita di quote di mercato da parte del porto di Genova, e ad ovviare, altresì, all'ormai prossima saturazione delle linee passeggeri.

Il CIPE ha approvato, con prescrizioni e raccomandazioni, il progetto preliminare per un importo di 4.719 milioni di euro.

In sede istruttoria è stata evidenziata, soprattutto dalle due regioni interessate, la necessità di un anticipo della realizzazione di interventi di viabilità e di cantierizzazione rispetto all'avvio dell'intera opera di valico, unitamente a studi ed indagini preliminari e all'escavazione di cunicoli esplorativi. Tali opere propedeutiche ridurrebbero l'impatto sul territorio e consentirebbero, tra l'altro, di anticipare il completamento dell'opera di due anni rispetto alla prevista data del 2013.

Il CIPE ha disposto che, data la particolare urgenza nell'adempimento dell'avvio dei lavori propedeutici dell'asse alta velocità/alta capacità Milano-Genova e nelle more della conclusione dei contratti con Infrastrutture S.p.A. (ora fusa per incorporazione nella Cassa depositi e prestiti)⁸, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (anche per il tramite della controllante Ferrovie dello Stato S.p.A.) dovrà contrarre e/o far contrarre a società controllate finanziamenti-ponte con il sistema bancario, fino ad un massimo di 319 milioni di euro, che saranno estinti non appena sarà disponibile la provvista necessaria.

La realizzazione dell'opera è prevista mediante affidamento a contraente generale, individuato nel consorzio COCIV sulla base dei rapporti instaurati con la convenzione stipulata il 16 novembre 1992 dalla TAV S.p.A.

A novembre 2004 è stato firmato il decreto interministeriale Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze per assicurare la copertura finanziaria dell'opera. Nella seduta del 3 agosto 2005 il CIPE ha approvato l'incremento del costo del progetto preliminare di 148 milioni di euro, causa aggiornamento monetario. Il 20 settembre 2005 l'istruttoria ed è stata inoltrata al preCIPE del 20 dicembre 2005 per la relativa approvazione; il costo dell'opera equivale ora a 4.979 milioni di euro con tempi di completamento previsti intorno al 2012-2013.

Asse ferroviario sull'itinerario del corridoio 5 Lione-Kiev (Torino-Trieste): linea AV/AC Milano-Verona

Soggetto Aggiudicatore: TAV SPA

La nuova linea ferroviaria a doppio binario con caratteristiche A.V. collegante Treviglio (Milano) e Verona, ha una lunghezza di circa 112 km sul corretto tracciato e fa parte delle Reti Transeuropee (TEN-T). E' interconnessa alla linea storica Treviglio, Brescia e Verona con tratti di linea a doppio binario di ulteriori 28 km circa. Interessa la regione Lombardia (province di Milano, Bergamo e Brescia) e la regione Veneto (provincia di Verona). Viene realizzata in affiancamento a infrastrutture future od esistenti: autostrada Mi-Bs (per 43 km), autostrada

⁸ Ai sensi dell'art. 1, comma 79 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) la società Infrastrutture S.p.A. è stata fusa per incorporazione con effetto dal 10 gennaio 2006 nella Cassa depositi e prestiti società per azioni, la quale ha assunto tutti i beni, diritti e rapporti giuridici attivi e passivi di Infrastrutture S.p.A., incluso il patrimonio separato, proseguendo in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi anche processuali.

SP19 (per 17 km), Autostrada A4 (per 34 km), linea storica Mi-Vr (per 13 km). Il costo dell'opera è di 4.720 milioni di euro, esclusi gli oneri per opere e misure compensative dell'impatto territoriale e ambientale. La realizzazione è prevista mediante affidamento a contraente generale, individuato nel consorzio CEPAV 2.

Nella seduta del 5 dicembre 2003, il CIPE ha approvato, con prescrizioni e raccomandazioni, il progetto preliminare e inoltre ha disposto che, data la particolare urgenza nell'adempimento dell'avvio dei lavori propedeutici dell'asse AV/AC Milano-Verona e nelle more della conclusione dei contratti con Infrastrutture S.p.A. (come detto ora fusa per incorporazione nella Cassa depositi e prestiti), al fine anche di assicurare la continuità necessaria al finanziamento dell'asse predetto, TAV S.p.A., anche per il tramite della controllante Ferrovie dello Stato S.p.A. o della concedente RFI, potrà contrarre e/o far contrarre a società controllate finanziamenti-ponte con il sistema bancario, fino ad un massimo di 576 milioni di euro, al netto dell'IVA, che saranno estinti non appena sarà disponibile la provvista necessaria.

Frejus: nuovo collegamento ferroviario Torino – Lione (parte comune)

Soggetto Aggiudicatore: LTF sas

La parte comune della sezione internazionale del nuovo collegamento Torino-Lione, di 72 km circa, comprende il tunnel di base, costituito da due “canne ferroviarie a semplice binario”, di lunghezza pari a 53 km circa; il tracciato della tratta italiana è costituito da una parte del tunnel di base, tra il confine di Stato e l'imbocco in territorio italiano, da un breve attraversamento in viadotto della Val Cenischia, della lunghezza di circa 1 km, da una galleria di circa 12 km (tunnel di Bussoleno, con le medesime caratteristiche del tunnel di base) e da una tratta allo scoperto di circa 4,5 km nella piana di Bruzolo fino alla connessione con la linea storica Torino-Modane. Il costo della parte comune St. Jean de Maurienne-Bruzolo è quantificato in 6.957 milioni di euro e l'esatta ripartizione del costo tra Italia e Francia sarà determinata con apposito accordo, con il quale verrà definito anche il soggetto o i soggetti aggiudicatori.

L'opera è inserita nella lista dei progetti prioritari delle Reti Transeuropee (TEN-T).

METROPOLITANE

Napoli metropolitana: collegamento linea Alifana – linea 1 metropolitana di Napoli (Aversa – Piscinola) linea C5

Soggetto Aggiudicatore: Ferrovia Alifana Benevento Napoli S.r.l.

L'intervento interessa una vasta area ad alta intensità abitativa, comprendente il bacino dell'Agro Aversano che, estendendosi verso sud, s'innesta nell'area metropolitana di Napoli e si snoda per Km 10,3, toccando i centri abitati di Aversa, Giugliano in Campania, Mugnano-Melito e Piscinola. Il tronco ferroviario dell'Alifana interscambia con il sistema della mobilità napoletana in corrispondenza dei nodi di Piscinola e di Piazza Garibaldi e l'inserimento dell'ultimo tratto dell'Alifana stessa nell'anello della linea “1” della metropolitana consente l'integrazione tra i due sistemi, con notevoli vantaggi per i viaggiatori e per l'esercente, che potrà gestire una flotta omogenea di veicoli con un unico sistema di manutenzione. Per tale intervento, erano già in corso i lavori relativi alle opere civili, mentre non erano ancora avviate le opere tecnologiche, dotate comunque di progettazione per l'adeguamento agli *standards* metropolitani.

Con la delibera CIPE 111 del 29 novembre 2002, è stato concesso un finanziamento di 90 milioni di euro, ad integrazione delle disponibilità pari a 108,6 milioni, attivando un investimento di 232,4 milioni. L'opera è suddivisa in 2 lotti funzionali, entrambi con lavori in corso.

Nel luglio 2005 è stato inaugurato il primo tratto di 3,2 km Piscinola/Scampia Mugnano. Sono in corso i lavori per i chilometri restanti.⁹

Napoli metropolitana: completamento linea "1" metropolitana di Napoli: Dante-Centro Direzionale

Soggetto Aggiudicatore: Comune di Napoli

L'intervento concerne il completamento della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale (stazione Centro direzionale esclusa), nonché l'adeguamento di cinque stazioni, secondo un unico progetto funzionale e costruttivo, ed altre opere accessorie. Inoltre, sono previsti due importanti nodi di interscambio in corrispondenza della stazione Municipio e della stazione Garibaldi. La linea, inoltre, quando sarà completata, verrà ad innestarsi nella parte terminale del tronco ferroviario dell'Alifana.

Con la delibera 141 del 27 dicembre 2002, il CIPE ha assegnato, per il triennio 2002-2004, un finanziamento di 125 milioni di euro che, con le risorse disponibili e le risorse aggiuntive a carico del Comune di Napoli, completano la copertura finanziaria dell'intervento per un valore complessivo di 689 milioni. Attualmente, i lavori sono in corso di esecuzione.

Accessibilità metropolitana Fiera di Milano: prolungamento della linea "ML"

Soggetto Aggiudicatore: Comune di Milano

L'intervento concerne il prolungamento della metropolitana "M1" e, più specificatamente, l'estensione della suddetta linea dall'attuale terminale di Molino Dorino al nuovo polo fieristico di Pero-Rho, con un tracciato che si sviluppa per circa 2,1 Km sul territorio dei Comuni di Pero, ove è prevista una stazione intermedia, e di Rho, ove si attesta la stazione capolinea "Rho Fiera SFR-AC" e l'acquisizione di materiale rotabile da utilizzare sulla nuova tratta. Tale intervento assolverà le funzioni di accesso al polo fieristico, nonché le funzioni di interscambio con il servizio ferroviario regionale, con il sistema ferroviario "Alta Velocità/Alta Capacità", con il trasporto pubblico su gomma e con il traffico privato;

Con la delibera CIPE 22 del 27 giugno 2003, è stato assegnato un finanziamento di 110,28 milioni di euro, a copertura dell'intervento complessivo, per far fronte, in particolare, al costo di acquisizione del materiale rotabile, per un importo di 116,05 milioni, di cui 5,7 già disponibili. Attualmente, i lavori sono in corso di esecuzione.

Metropolitana di Roma linea C

Soggetto Aggiudicatore: Comune di Roma

Il progetto complessivo della linea C della metropolitana di Roma attraversa la città lungo la direttrice da nord-ovest a sud-est, partendo dalla zona Tor di Quinto-Vigna Clara e raggiungendo con un ramo il comprensorio universitario di Tor Vergata e, con altro ramo, Pantano, con un'estesa complessiva di 39 Km, di 42 stazioni, un deposito nel comprensorio di Tor Vergata e un deposito-officina a Graniti. La linea è suddivisa in 7 tratte, delle quali la T7 rappresenta l'adeguamento a linea metropolitana di un tratto della ferrovia concessa Roma-Pantano-S. Cesareo, e presenta una diramazione (C1) verso Teano-Colli Aniene-Ponte Mammolo.

La linea si sviluppa a profondità variabile, al di sotto dello strato archeologico, ed è realizzata con due gallerie a singolo binario, con eccezione delle tratte T1 e C1, che presentano una galleria a doppio binario.

Per l'attraversamento del centro storico, saranno realizzate gallerie tali da recepire, al loro interno, anche le banchine di stazione in modo da consentire la realizzazione dell'intera linea

⁹ Sul punto si segnalano le osservazioni contenute nella delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 28 gennaio 2005, n. 8, indagine sullo stato di attuazione della Legge-obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici.

con il sistema meccanizzato delle TBM¹⁰. Al di fuori del centro storico, sono previsti rilevanti interventi di riqualificazione urbana. Tra le opere integrative e compensative, figurano parcheggi a raso e multipiano, nonché la realizzazione di uno spazio museale sotto via dei Fori Imperiali.

Con la delibera 65 del 1° agosto 2003, il CIPE ha ridefinito il "Tracciato Fondamentale", da Clodio/Mazzini a Pantano, (tratte T2, T3, T4, T5, T6A, T7 e deposito Graniti) ed ha approvato, con prescrizioni, il progetto preliminare della tratta T2 (Clodio/Mazzini–Venezia), della tratta T3 (Venezia–S.Giovanni) e della tratta T6A (Alessandrino–bivio di Torrenova), mentre non necessitano di approvazione le tratte T4 (S. Giovanni–Malatesta) e T5 (Malatesta–Teano–Alessandrino), dotate di progetto definitivo e di VIA regionale. La stessa delibera ha, inoltre, assegnato un finanziamento di 316 milioni di euro, che completa il finanziamento di un lotto funzionale, per una spesa complessiva di 1.510,36 milioni (di cui 966,28 a carico del finanziamento statale e 544,09 a carico del finanziamento comunale e regionale), rappresentato dalle tratte T3, T4 e T5, ed a coprire il costo delle ulteriori attività di indagini e progettazione definitiva delle altre tratte del "tracciato fondamentale". Tale finanziamento è comunque condizionato: alla sottoscrizione di un secondo atto aggiuntivo all'accordo procedimentale intercorso il 29.5.2002 tra il Ministero, regione Lazio e comune di Roma, poi avvenuta in data 29 luglio 2004; alla redazione, da parte del Comune di Roma, del progetto preliminare delle opere di adeguamento della Ferrovia "Roma-Pantano" a linea metropolitana (Tratta T7) e del deposito-officina Graniti per la definizione degli aspetti patrimoniali e gestionali della ferrovia Roma-Pantano.

Il CIPE ha approvato, con prescrizioni, i progetti preliminari delle opere di adeguamento della Ferrovia "Roma-Pantano" a linea metropolitana (tratta T7) e del deposito-officina di Graniti, nonché il nuovo Quadro Economico Generale del Tracciato Fondamentale, per un costo complessivo di 3.047,42 milioni di euro.

Nel 2005, sono stati invitati dieci partecipanti a presentare una offerta di gara. Il 15 febbraio 2006, Astaldi, in qualità di mandataria e capofila dell'associazione temporanea di imprese con Vianini Lavori, Consorzio Cooperative Costruzioni e Ansaldo Trasporti Sistemi Ferroviari, si è aggiudicata la gara in *General Contracting* per la costruzione della linea C, per un valore complessivo di 2,5 miliardi di euro, con un ribasso medio pari al 17,13 per cento. La messa in esercizio di una prima tratta (San Giovanni - Alessandrino) è prevista entro il 2010, mentre il completamento per il 2013. E' stata attivata la procedura per l'approvazione del CIPE del progetto definitivo delle attività propedeutiche agli scavi relativa alle aree attigue alla stazione di Teano, che riveste un ruolo strategico per la realizzazione delle tratte T4 e T5.

ALTRE OPERE

Ponte sullo stretto

Soggetto Aggiudicatore: Stretto di Messina S.p.A.

Il progetto rappresenta l'aggiornamento del progetto di massima del 1992, esaminato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nell'ottobre 1997: esso recepisce sia le raccomandazioni formulate dal suddetto Consiglio superiore nel voto di approvazione espresso nell'adunanza del 10 ottobre 1997, sia le indicazioni del Comitato tecnico scientifico, istituito a tale scopo dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nel febbraio 2002, sia le raccomandazioni degli *advisors* che hanno svolto gli approfondimenti disposti dal CIPE, con la delibera n. 33 del 1999, sia, infine, le ulteriori modifiche resesi necessarie per l'adeguamento alla nuova normativa in materia di sicurezza, di progettazione stradale e di contenuti dello studio di impatto ambientale.

Il progetto in esame conferma la scelta fondamentale del ponte sospeso a campata centrale unica, di lunghezza pari a 3.300 ml, con un impalcato di complessivi 3.666 ml, campate

¹⁰ Tunnel Boring Machine (TBM), traducibile in italiano "fresa meccanica a piena sezione", più comunemente conosciuta come "talpa".

lateralali comprese, e una larghezza di 60 ml. Il finanziamento dell'opera sarà assicurato, per il 40 per cento, dall'aumento di capitale della società Stretto di Messina, già deliberato dagli azionisti, e, per il rimanente 60 per cento, con finanziamenti da reperire sui mercati internazionali senza garanzie da parte dello Stato. La realizzazione avverrà tramite affidamento a contraente generale e il programma di esecuzione prevede il completamento delle attività, comprese quelle propedeutiche, in sei anni, con inizio dei lavori nel maggio 2005, ultimazione nell'aprile 2011 ed apertura al traffico stradale e ferroviario nel 2012.

Il CIPE ha approvato, con prescrizioni, il progetto preliminare. La realizzazione avverrà tramite affidamento a *general contractor*, il cui bando per la selezione è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana e su quella Europea rispettivamente il 15 e 16 aprile 2004.

Il termine per la presentazione delle offerte è scaduta il 25 maggio 2005 e sono state presentate due offerte. Il 13 ottobre 2005 il consorzio guidato da Impregilo S.p.A. si è aggiudicato l'appalto.

L'attuale tempistica per la realizzazione dell'opera prevede i seguenti passaggi:

- il 16 gennaio 2006 è stato firmato il contratto con "Parsons Transportation Group", per l'affidamento dei servizi di *Project Management Consulting*, riguardanti le attività di controllo e verifica della progettazione definitiva, esecutiva e della realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina e dei suoi collegamenti stradali e ferroviari;
- completato lo svolgimento delle procedure di approvazione del progetto definitivo, entro la fine del 2006 dovrebbero essere aperti i primi cantieri;
- dopo sei anni di costruzione, nel 2012, è prevista l'apertura al traffico del ponte.

Il costo aggiornato dell'intera opera è di circa 6.100 milioni di euro.

Dell'importo da progetto, pari a 4,569 miliardi di euro, le attività del *general contractor* messe a gara nell'aprile 2004 valevano 4,425 miliardi di euro. Nell'ottobre 2005, per effetto del ribasso offerto dalla cordata risultata aggiudicataria, questo valore si è ridotto del 12,33 per cento, ed è pari a 3,879 miliardi di euro, consentendo alla Società di aumentare gli accantonamenti per fronteggiare eventuali imprevisti in fase costruttiva.

Progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia progetto MO.SE

Soggetto Aggiudicatore: Consorzio Venezia Nuova

Il progetto definitivo comprende tutte le opere previste nell'ambito del Piano per la salvaguardia di Venezia, che dovranno esser realizzate alle bocche di porto e, in particolare, quelle opere che, attraverso le approvazioni intervenute nel corso degli anni e le richieste di integrazione espresse dagli organi istituzionali di indirizzo e controllo, sono state giudicate essenziali per la difesa dei centri abitati dagli allagamenti più frequenti e da quelli eccezionali; in particolare:

- quattro barriere mobili da realizzare alle bocche lagunari di Lido (2), Malamocco e Chioggia;
- conche di navigazione per assicurare, anche ad opere mobili sollevate, il transito delle navi alla bocca di Malamocco ed il transito dei mezzi di sicurezza e delle piccole imbarcazioni attraverso ciascuna bocca lagunare;
- opere complementari intese ad aumentare le capacità dissipative nei canali alle bocche di porto.

Il CIPE ha, dapprima, concesso un finanziamento di 450 milioni di euro per il triennio 2002-2004, rappresentando, questo, la prima tranche di un investimento come quello del Mo.S.E. necessariamente pluriennale. Successivamente, è stata concessa una seconda tranche di finanziamento per un importo di 709 milioni.

Il 14 luglio 2005 il Consorzio Venezia Nuova ha ottenuto l'atto di indirizzo sulle modalità di attivazione del "contributo" da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Consorzio Venezia Nuova, espletato “l’iter di individuazione dell’Istituto finanziatore, in data 14 dicembre 2005, ha sottoscritto il contratto-quadro di mutuo che permette l’attivazione di 638,1 milioni di euro. In data 19 dicembre 2005 si è potuto formalizzare il nuovo Atto Attuativo della Convenzione Generale tra il Magistrato alle Acque di Venezia ed il Consorzio Venezia Nuova, che introduce il criterio a “prezzo chiuso” per le opere necessarie al completamento delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto.

L’importo dei lavori maturato al 31 dicembre 2005 corrisponde a 263,55 milioni di euro. L’Amministrazione, in sintesi, riferisce:

- i lavori finanziati con la legge speciale sono sostanzialmente completati o in fase di avanzata realizzazione;
- i cantieri finanziati con i fondi di cui alla prima assegnazione CIPE sono operativi e si completeranno sostanzialmente nel corso del 2006; a questi primi cantieri si sono aggiunti, alla fine del 2005, undici cantieri delle opere finanziate con la seconda assegnazione CIPE, anticipati rispetto alla effettiva disponibilità dei fondi, per assicurare continuità ai lavori in corso;
- i lavori stanno quindi procedendo in tutte e tre le bocche di porto.

Vigilanza sull’Anas e sul sistema autostradale.

A) La vigilanza sull’ANAS S.p.A.

La legge finanziaria per il 2002 ha posto le basi per la trasformazione dell’Ente ANAS in società per azioni; trasformazione avvenuta con decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 novembre 2002 ha fissato la tempistica della trasformazione e le modalità di esercizio e di controllo dell’attività dell’ANAS da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attraverso la competente Direzione generale per le strade ed autostrade.

La trasformazione in società per azioni ha comportato l’instaurazione di un rapporto innovativo dell’ANAS con i Ministeri vigilanti (Infrastrutture e trasporti ed Economia e finanze), basato sulla convenzione di concessione, che prevede la stipula di un contratto di programma - di durata almeno triennale - per la disciplina dei relativi rapporti e per la pianificazione strategica di durata decennale, in analogia a quanto già accade nel settore ferroviario.

L’Amministrazione ha provveduto a definire, di intesa con l’ANAS ed il Ministero dell’economia e delle finanze:

- lo schema dello Statuto della nuova società;
- lo schema di convenzione di concessione delle attività pubblicistiche;
- la convenzione di concessione all’ANAS S.p.A. in attuazione degli obblighi convenzionali.

Il Ministero ha proceduto a:

- a) avviare un sistema di monitoraggio dei programmi infrastrutturali, tramite l’acquisizione periodica di schede contenenti dati sullo stato di attuazione degli interventi inseriti nei programmi;
- b) collaborare alla definizione della prima carta dei servizi stradali ed autostradali dell’ANAS, valida dall’esercizio 2005, con l’individuazione degli standard minimi di qualità del servizio;
- c) emanare direttive nonché formulare osservazioni sull’operato dell’ANAS, a seguito di elementi di criticità rilevati;
- d) partecipare alla definizione dell’ultimo programma triennale (2002-2004) dell’Ente, delle linee di pianificazione degli interventi della nuova società (Piano Decennale 2003-2012) e delle linee attuative a breve termine (Contratto di Programma 2003-2005).

B) La vigilanza sul sistema autostradale

Le normative di legge che hanno trasformato l'ANAS in S.p.A., ne hanno confermato il ruolo di concedente del sistema nazionale autostradale, che, come noto, si è storicamente sviluppato con il ricorso all'istituto della concessione di costruzione e gestione.

Il sistema autostradale si è evoluto negli anni nel senso di una sempre minore presenza dello Stato e di un effettivo regime tariffario convenzionale, in luogo di una disciplina autoritativa del settore.

In tale ottica, la legge n. 498 del 1992 aveva previsto la revisione dei rapporti con tutte le concessionarie alla luce delle direttive emanate dal CIPE sulle tariffe, nel pieno riconoscimento della natura privatistica del rapporto concessorio, rispetto al quale vengono meno le garanzie dello Stato (Fondo di garanzia) sugli interventi effettuati.

Il governo del sistema tariffario, rimesso dalle norme al CIPE per la determinazione dei criteri¹¹ ed al rapporto concedente/concessionario per la fissazione delle tariffe dei singoli gestori, costituisce uno degli elementi fondamentali per assicurare la continuità e l'ulteriore sviluppo del meccanismo del *project financing*.

L'Amministrazione riferisce che negli ultimi anni, accanto alla normale attività operativa (istruttoria dei nuovi atti convenzionali e degli aggiornamenti quinquennali, monitoraggio del settore autostradale), ha prestato particolare attenzione alla definizione degli aspetti tariffari, con proposte ed adeguamenti derivanti dall'esperienza maturata negli anni.

Da una proposta elaborata dagli uffici del Ministero (avanzata al CIPE nel dicembre 2002) è scaturita un'iniziativa legislativa che si è conclusa con l'approvazione della legge n. 47 del 2004 (art. 21), al termine i del lungo *iter* del IV atto aggiuntivo di Autostrade per l'Italia ed ha apportato alcuni correttivi alle regole tariffarie, non prevedenti una diretta correlazione tra incrementi tariffari ed investimenti.

In particolare, è stato previsto un criterio *WACC*¹² di remunerazione dei nuovi investimenti aggiuntivi a quelli previsti nel piano finanziario originario, più adeguato alla natura industriale dei concessionari; è stata stabilita, altresì, la possibilità che gli incrementi tariffari per remunerare gli investimenti vadano a vantaggio dell'utenza, "spalmati" su un periodo fino a dieci anni (invece di cinque, come in passato).

La norma prevede, inoltre, onde evitare che ritardi sull'esecuzione delle opere si trasformino, in presenza di incrementi tariffari, in un ingiusto vantaggio finanziario del concessionario, che tali incrementi siano dosati in funzione dello stato effettivo di avanzamento degli investimenti di Autostrade per l'Italia. ed applicati in funzione dell'avanzamento delle opere.

Nel corso degli anni 2004 e 2005 è stata avviata, ai sensi della citata legge n. 47 del 2004 e d'intesa con l'ANAS e l'AISCAT, la revisione dei criteri che concorrono alla formazione delle tariffe autostradali, con l'obiettivo di introdurre, accanto ai parametri di qualità già consolidati e ad oggi in uso (quali lo stato di conservazione delle pavimentazioni ed il tasso d'incidentalità dell'infrastruttura) anche nuovi criteri che tengano conto della qualità del servizio offerto agli utenti.

Nel dicembre del 2005, a margine dell'istruttoria dell'aggiornamento quinquennale di numerose convenzioni di concessione, è stata emanata da parte del Ministro una Direttiva all'ANAS sulle problematiche di revisione degli atti convenzionali. La Direttiva ha confermato la necessità di adottare analoghi criteri per gli incrementi tariffari per le nuove opere di tutti i concessionari.

Dagli accertamenti effettuati dall'ANAS e monitorati dall'Amministrazione emerge un diffuso ritardo nella realizzazione dei nuovi investimenti da parte dei concessionari, rispetto

¹¹ Cfr. la delibera CIPE del 20 dicembre 96.

¹² Weighted Average Cost of Capital (costo medio ponderato del capitale).

alle previsioni dei piani finanziari, mentre le operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete sono generalmente coerenti (ed a volte superiori) alle dette previsioni.

Tale fenomeno è imputabile ad ottimistiche sottovalutazioni nelle previsioni della durata degli investimenti effettuati dall'ANAS al momento della definizione dei piani finanziari ed alle motivazioni ricorrenti di rallentamento di tutti gli investimenti pubblici; in particolare dette motivazioni sono riconducibili alle difficoltà frapposte in sede territoriale ad accogliere le opere, alla durata delle procedure burocratiche per acquisire i previsti consensi e autorizzazioni di legge, alla litigiosità degli appaltatori.

In particolare, per il settore autostradale, rilevanti interventi sono stati ritardati da modifiche alle impostazioni progettuali (spesso già definite) da parte di enti locali e da procedure di infrazione della Commissione Europea.

L'acceleramento di procedure previsto dalla 'legge obiettivo' ha contribuito solo parzialmente a migliorare la situazione.

Le nuove regole tariffarie predette, già operative (legge n. 47 del 2004 e direttiva del Ministro del 9 dicembre 2005), che hanno collegato l'avanzamento degli investimenti ai relativi incrementi, hanno parzialmente ridotto l'impatto sull'utenza di tali ritardi, rendendo sostanzialmente non conveniente ai concessionari la mancata realizzazione degli investimenti.

Nell'ambito delle nuove regole proposte in materia di qualità, ed in corso di adozione, l'Amministrazione ha previsto anche un nuovo sistema sanzionatorio delle carenze nella manutenzione ordinaria, rispetto alle quali gli strumenti convenzionali attuali non assicurano una sufficiente garanzia.

C) Fusione Autostrade S.p.A / Abertis

L'attuale assetto societario è quello di una società operativa 'Autostrade per l'Italia S.p.A. titolare della concessione, posseduta al 100 per cento da una holding finanziaria 'Autostrade S.p.A quotata in borsa (flottante pari al 48 per cento), controllata da una società 'Schemaventotto', che possiede il 52 per cento delle azioni; di tale società l'azionista di controllo (60 per cento) è 'Edizioni Holding'.

Gli obblighi della convenzione di concessione sono, pertanto, in capo ad 'Autostrade per l'Italia', titolare del rapporto con l'ANAS; in tale ambito si esercitano il diritto-dovere di intervento di ANAS e del Ministero quale vigilante dell'ANAS.

La convenzione di concessione non prevede obblighi di comunicazione preventiva delle variazioni azionarie; l'art. 5 della convenzione ANAS/Autostrade del 4 agosto 1997, prevede semplicemente un obbligo di comunicazione delle variazioni della composizione azionaria eccedenti il 2 per cento, entro due mesi dall'approvazione del bilancio di esercizio, senza alcuna forma di autorizzazione del concedente ANAS.

Gli elementi informativi richiesti dall'ANAS (sostanzialmente ricavabili dal piano industriale del nuovo gruppo) sono i seguenti:

- modificato assetto patrimoniale del gruppo;
- profili del rischio e del rendimento degli *assets* apportati dal gruppo Abertis, con le relative obbligazioni;
- la struttura finanziaria del gruppo dopo la fusione e il mantenimento della capacità prospettica di finanziamento degli investimenti senza effetti negativi sul costo della provvista, tenuto conto del nuovo assetto del gruppo e degli obblighi di investimento eventualmente in capo anche ad altre attività del gruppo stesso;
- la permanenza degli *assets* patrimoniali di Autostrade per l'Italia;
- il modello di *governance*.

L'Amministrazione precisa che, qualora i comportamenti del nuovo gruppo di controllo fossero tali da determinare il mancato adempimento degli obblighi di concessione da parte della posseduta 'Autostrade per l'Italia', sottraendogli *assets* strategici, ovvero non realizzando gli

incrementi di capitale necessari ai nuovi investimenti, resterebbe sempre salvo il diritto dell'ANAS (e del Ministero) di promuovere la revoca della concessione. Peraltro anche il Ministero, in base alla convenzione di concessione del 19 dicembre 2002 ad ANAS S.p.A. del sistema autostradale e di quello stradale di interesse nazionale, in caso di gravi inadempimenti dell'ANAS, potrebbe revocare alla stessa tutta o parte della concessione.

Per un giudizio sui ritardi dei nuovi investimenti previsti nel IV Atto Aggiuntivo il Ministero precisa che esso, stipulato il 22 dicembre 2002, è diventato operativo solamente nel 2004 (successivamente all'approvazione della legge n. 47 del 2004), con circa un anno e mezzo di ritardo.

Sulla questione relativa alla fusione Autostrade SpA/Abertis il Ministro delle infrastrutture ha recentemente chiesto con urgenza dal Consiglio di Stato se l'operazione del 2003 "debba essere assoggettata ad approvazione del Ministero delle Infrastrutture, come sarebbe dovuto essere (e non è stato) al tempo della passata concessione tra Autostrade e Autostrade per l'Italia".

Sul punto il Consiglio di Stato si è pronunciato nel senso che perché si completi la fusione tra la Società Autostrade e la spagnola Abertis è necessario l'assenso del Ministro delle infrastrutture. Nel parere è stato infatti precisato che per fondersi con Abertis, dunque, Autostrade deve acquisire "preventivamente atti formali di approvazione degli appositi atti di assenso sia da parte di ANAS che del Ministero delle infrastrutture".

La Corte dei conti si riserva di riferire in futuro sull'esito della fusione.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. L'assetto organizzativo.

Con riferimento all'assetto organizzativo del Ministero, si segnala il già citato decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 19 aprile 2005 con il quale sono stati individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale, con i relativi compiti¹³. Attualmente, pertanto, ogni unità organizzativa del Ministero risulta strutturata, con evidenti risultati positivi in termini di maggiore funzionalità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Di seguito non risulta ancora completato il processo di definizione dei contratti dei dirigenti di seconda fascia.

4.2. Il personale.

Nella tabella seguente sono rappresentate le informazioni relative al personale del Ministero, suddiviso per posizioni economiche e rilevato al 31 dicembre 2004 (sulla base dei dati trasmessi per il conto annuale) e al 31 dicembre 2005 (sulla base dei dati inviati all'Ufficio controllo di gestione).

¹³ Il dM in data 19 aprile 2005 è stato peraltro modificato con successivo dM 17 marzo 2006 " Modifiche ed integrazioni al decreto 19 aprile 2005 recante individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti" (GU n. 81 del 6 aprile 2006).

<i>Posizione Economica</i>	Presenti al 31.12.2004	Presenti al 31.12.2005	Differenza per unità	Variazioni percentuali 2005/2004
<i>C3 Super</i>	430	469	39	9,07
<i>C3</i>	285	359	74	25,96
<i>C2</i>	1281	1604	323	25,21
<i>C1 Super</i>	1195	801	- 394	- 32,97
<i>C1</i>	188	94	- 94	- 50
<i>B3 Super</i>	1492	1510	18	1,21
<i>B3</i>	1309	1538	229	17,49
<i>B2</i>	1672	1642	- 30	- 1,79
<i>B1</i>	725	481	- 244	- 33,66
<i>A1 Super</i>	841	840	- 1	- 0,12
<i>A1</i>	36	25	- 11	- 30,56
Totale	9454	9363	- 91	- 0,96

N.B. = I dati relativi al 2005 sono comprensivi delle modifiche riferibili alla conclusione delle recenti procedure di riqualificazione

Spesa per il personale

Anno	Retribuzione fissa	Straordinario	Missioni	Retribuzione di produttività'	Contributi amministrazione	Totale
2002	234.745.451,15	3.755.625,82	2.160.916,99	17.382.594,92	95.909.431,75	353.954.021
2003	251.052.394,64	4.824.020,15	1.839.504,49	10.814.126,07	106.114.443,38	374.644.489
2004	235.871.420,76	4.001.666,82	2.107.024,86	8.133.674,37	94.664.285,41	344.778.072
2005	227.838.338,26	3.215.764,36	2.475.557,31	12.283.301,77	98.785.669,42	344.598.631

Nell'anno 2005 la spesa per la retribuzione di produttività comprende anche il pagamento di una quota relativa all'anno 2003 e non liquidata nell'anno 2004

4.3. La dirigenza: modalità di copertura dei posti dirigenziali previsti in organico.

La dotazione organica del personale dirigenziale, approvata con il decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184, riguardante il regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prevede n. 57 unità di dirigenti di prima fascia e n. 310 unità di dirigenti di seconda fascia.¹⁴

I posti di funzione di livello dirigenziale generale risultano conferiti con le modalità di seguito indicate:

- 1 Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici attribuito a dirigente di prima fascia, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;
- 4 Capi Dipartimento, di cui 3 attribuiti a dirigenti di prima fascia, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 1 attribuito a persona estranea all'amministrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del predetto decreto n. 165 del 2001;

¹⁴ In argomento si segnala l'indagine su "La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002", svolta nell'ambito del programma di lavoro approvato per l'anno 2005 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con delibera n.1/2005/G.

- 1 Direttore Generale del Servizio integrato infrastrutture e trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna attribuito a dirigente di prima fascia, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 16 Direzioni generali, di cui 9 attribuite a dirigenti di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, 2 attribuite a dirigenti di seconda fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 5 attribuite a personale estraneo all'amministrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 4 Capi uffici generali dei Dipartimenti, di cui 3 attribuiti a dirigenti di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 1 attribuito a dirigente di altra amministrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 6 Presidenti di sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di cui 4 attribuiti a dirigenti di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 2 attribuiti a dirigenti di seconda fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 5 Incarichi di consulenza, studio e ricerca, di cui 4 attribuiti a dirigenti di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 1 attribuito a dirigente di seconda fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 1 Capo ufficio generale del Servizio di controllo interno attribuito a dirigente di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 1 Capo ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari attribuito a dirigente di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 9 Direttori dei Settori infrastrutture dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti competenti per territorio, di cui 8 attribuiti a dirigente di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 1 attribuito a dirigente di seconda fascia ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- 9 Direttori dei Settori trasporti dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti competenti per territorio, di cui 5 attribuiti a dirigente di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e 4 attribuiti a dirigente di seconda fascia ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Per quanto concerne i posti di funzione di livello dirigenziale non generale, sono ancora in corso le procedure per l'attivazione a regime del conferimento, dell'avvicendamento e della revoca degli incarichi dirigenziali di seconda fascia per n. 240 dirigenti presenti in servizio, in relazione alla nuova riorganizzazione della struttura ministeriale prevista dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 184 del 2004.

Com'è noto l'articolo 19 del ripetuto d.lgs. n. 165 del 2001, come successivamente modificato, prevede la possibilità che vengano conferiti incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, in presenza di determinate condizioni e nel limite delle percentuali indicate. Relativamente a tale circostanza, gli incarichi dirigenziali sono stati conferiti nel seguente modo:

a) incarichi di livello dirigenziale generale.

(art. 19, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, da conferirsi, in misura non superiore al 70 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, a dirigenti appartenenti alla seconda fascia ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richiesta dal comma 6)

Dotazione organica Dirigenti di prima fascia	Percentuale	Posti	Posti attribuiti
<i>n. 57</i>	<i>70 per cento</i>	<i>n. 40</i>	<i>n. 10</i>

(art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, conferiti entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, a dirigenti non appartenenti ai ruoli, purchè dipendenti delle amministrazioni, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti)

Dotazione organica Dirigenti di prima fascia	Percentuale	Posti	Posti attribuiti
<i>n. 57</i>	<i>10 per cento</i>	<i>n. 6</i>	<i>n. 1</i>

(art. 19, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, conferiti entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale non appartenente a ruoli dirigenziali)

Dotazione organica Dirigenti di prima fascia	Percentuale	Posti	Posti attribuiti
<i>n. 57</i>	<i>10 per cento</i>	<i>n. 6</i>	<i>n. 6</i>

b) incarichi di livello dirigenziale non generale

(art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, conferiti entro il limite del 5 per cento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia, a dirigenti non appartenenti ai ruoli, purchè dipendenti delle amministrazioni, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti)

Dotazione organica Dirigenti di seconda fascia	Percentuale	Posti	Posti attribuiti
<i>n. 310</i>	<i>5 per cento</i>	<i>n. 15</i>	<i>n. 10</i>

(art. 19, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, conferiti entro il limite dell'8 per cento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale non appartenente a ruoli dirigenziali)

Dotazione organica Dirigenti di seconda fascia	Percentuale	Posti	Posti attribuiti
<i>n. 310</i>	<i>8 per cento</i>	<i>n. 25</i>	<i>n. 1</i>

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie.

5.1. Attività contrattuale.

Una delle preminenti attività contrattuali del Ministero riguarda l'acquisizione di beni tramite fondi assegnati a capitoli in gestione unificata per l'intera Amministrazione. L'attività svolta riguarda essenzialmente le procedure di cottimo fiduciario di cui al d.P.R. n. 384 del 2001 per acquisti di beni e di servizi non superiori singolarmente all'importo di 130.000 euro.

Con riferimento alla centralizzazione degli acquisti, l'Amministrazione riferisce che procede agli acquisti anche avvalendosi delle convenzioni-quadro CONSIP, in quanto attive, e che ha potuto riscontrare che non sempre i prodotti offerti sono economicamente vantaggiosi o qualitativamente validi.

Per il momento, le attività di gara e contrattuali dell'Amministrazione si svolgono secondo le consuete procedure amministrative che non tengono conto delle innovazioni tecnologiche informatiche introdotte al riguardo.

Per quanto concerne l'esternalizzazione dei servizi l'Amministrazione riferisce che emergono problematiche connesse a tale sistema di fornitura di beni e servizi che comportano aggravii di spese di parte corrente. L'Amministrazione riferisce, inoltre, che non è possibile pagare con regolarità i propri fornitori, data l'esiguità dei fondi assegnati in bilancio¹⁵.

5.2. Nuove tecnologie.

A) Sistemi informativi attivati

Controllo di Gestione. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è tra le prime Amministrazioni centrali che dispongono del Sistema informativo per il controllo di gestione. In esercizio dal 2004, il controllo di gestione prevede i seguenti moduli già attivi:

- SIGEST (controllo di gestione);
- SISTRA (controllo strategico).

Nel 2006 è programmata l'attivazione anche del modulo relativo alla contabilità economico-analitica. E' previsto, inoltre, il consolidamento dell'architettura dei sistemi alimentanti con l'interconnessione del sistema di Gestione automatizzata del personale e del SICOGE, arrivando a delineare una struttura di Sistema informativo direzionale.

Gestione Automatizzata del Personale. Tale Sistema informativo, sviluppato in ambiente ERP SAP R/3, implementa tutti i processi di gestione del personale, dalla rilevazione presenze alla gestione dei dati matricolari, ai processi di assunzione, formazione, concorsi, riqualificazione, ecc. provvedendo, altresì, al calcolo ed imputazione della maggiore/minore presenza, buoni pasto, ecc. Dallo scorso giugno 2005 è stato interfacciato con un sistema di rilevazione automatizzata delle presenze con tesserini elettronici. L'introduzione di tale sistema ha comportato importanti riflessi sull'organizzazione, eliminando, di fatto, le ridondanze presenti e migliorando il flusso delle informazioni.

Informatizzazione dell'Archivio Nazionale delle Strade. L'Archivio Nazionale Strade rappresenta un prezioso strumento di sintesi per migliorare la programmazione degli interventi e dei finanziamenti da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tramite la disponibilità di informazioni quali l'inserimento dei tracciati sul territorio, l'evoluzione del traffico e la distribuzione degli incidenti.

SID (Sistema Demanio Marittimo). Sono stati resi disponibili al pubblico, tramite il portale www.infrastrutturetrasporti.it, i servizi per la gestione informatizzata delle procedure inerenti le concessioni demaniali marittime, attraverso un sistema che integra componenti cartografiche, aerofotogrammetriche ed amministrative.

Rete Trasmissione Dati. La rete è estesa a tutto il territorio nazionale e collega gli ex uffici provinciali MCTC, gli uffici delle Capitanerie di porto e gli ex Provveditorati. In particolare, sono stati ottenuti:

- il raddoppio delle sedi collegate (oltre 500), raggiungendo la copertura del 100 per cento della rete dell'Amministrazione;
- un incremento del 400 per cento circa della "Banda Garantita" disponibile per la periferia;
- un incremento sensibile di prestazione ed affidabilità della LAN metropolitana, tramite un pieno utilizzo dei servizi di LAN estesa.

A dicembre 2004 l'Amministrazione ha rinnovato il contratto con il fornitore RUPA fino al 2006, sfruttando con estrema tempestività la nuova convenzione appena stipulata dal CNIPA, che prevede condizioni di maggior vantaggio per le tariffe correnti, per l'introduzione di nuovi

¹⁵ Si tratta comunque di attività assolutamente indefettibili come, ad esempio, le pulizie, la manutenzione degli impianti, il facchinaggio, la disinfestazione dei locali etc.

servizi trasmissivi xDSL flat, e per la flessibilità sia verso possibili futuri *providers* più vantaggiosi, sia verso il nuovo Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

Firma digitale. Nell'ambito del programma dell'e-Government ed in linea con quanto previsto dall'articolo 24 del decreto-legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", l'Amministrazione, al fine di ottimizzare i propri processi produttivi, sta sperimentando, a partire dal mese di novembre 2005, i servizi di firma digitale.

B) Progetti in fase di realizzazione

VTS prima tranche. E' attualmente in corso di completamento il sistema VTS (*Vessel Traffic Service*), che, attraverso un sistema integrato di componenti hardware, software e di telecomunicazioni, permette il monitoraggio delle acque territoriali, al fine di incrementare la sicurezza della navigazione marittima.

VTS seconda tranche. Con la seconda *tranche* verrà completata la copertura di tutta la fascia costiera di competenza nazionale, con un investimento di oltre 240 milioni di euro. La gara è stata aggiudicata a settembre 2005 e si prevede l'inizio dei lavori nel 2006.

1. Codice dell'amministrazione digitale. Dal 1° gennaio 2006 è entrato in vigore il Codice dell'amministrazione digitale, del quale la direttiva del Ministro dell'innovazione e delle tecnologie del 18 novembre 2005 sollecita l'attuazione.¹⁶

A tale proposito, il Ministero ha provveduto, per quanto riguarda i punti 1, 2 e 5, all'implementazione del portale www.infrastrutturetrasporti.it, dei servizi di posta elettronica e di posta elettronica certificata, del protocollo informatico e dei propri apparati di videoconferenza.

Analogamente, per quanto riguarda il punto 6, sono state svolte già diverse attività, come la messa in esercizio di nuovi *firewall* e nuove procedure di *backup* e *disaster recovery*.

Infomobilità e CCIS. Tematica assai rilevante, complessa e delicata in ambito di sicurezza stradale è certamente quella legata alla erogazione di tempestivi servizi di informazione sul traffico e la viabilità direttamente fruibili per gli utenti della strada. Già dalla fine degli anni '80 l'allora Ministero dei lavori pubblici aveva, di concerto con il Ministero dell'interno, istituito e regolamentato un Centro di Coordinamento delle Informazioni sul traffico, la viabilità e sulla Sicurezza Stradale (CCISS). Tale Centro – a partire dal 1990 – coordina le attività relative alla:

- raccolta ed elaborazione e selezione di informazioni sul traffico e la viabilità;
- distribuzione delle notizie utili alla fluidità ed alla sicurezza della circolazione stradale;
- elaborazione e realizzazione di campagne di sensibilizzazione ed informazione in ambito di sicurezza stradale.

Il Centro opera attualmente sotto la responsabilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'interno e si avvale della collaborazione di Polizia Stradale, Arma dei Carabinieri, ACI, ANAS, AISCAT, Società Autostrade per l'Italia e Rai. L'esperienza operativa maturata in questi anni di attività del CCISS, nonché l'esigenza di rimodulare – alla luce delle nuove e crescenti esigenze di servizio all'utenza e delle rinnovate tecnologie disponibili – l'assetto complessivo delle strutture e dei servizi di infomobilità, hanno

¹⁶ Dovendo provvedere all'esecuzione di quanto ivi previsto, la direttiva di attuazione richiama l'attenzione delle P.A. sulle seguenti attività:

1. comunicazione telematica tra Pubblica amministrazione e cittadini;
 - a. comunicazione esterna e posta elettronica;
 - b. servizi telematici di informazione preventiva;
2. comunicazione interna alle pubbliche amministrazioni;
3. carta nazionale dei servizi;
4. transazioni economiche on line;
5. conferenza di servizi on line;
6. sicurezza dei sistemi informativi;
7. strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie.

portato alla pubblicazione di un bando di gara e al conseguente affidamento di un servizio (contratto stipulato il 30 dicembre 2005) teso a:

- realizzare una nuova piattaforma di infomobilità basata su tecnologie multimediali e multicanale che consentano massima scalabilità e versatilità;
- realizzare una nuova infrastruttura di rete e di connessioni telematiche che pongano le basi per una gestione più efficiente ed efficace dei servizi del CCISS.

Esame informatizzato per il conseguimento della patente di guida B. Il progetto per la realizzazione di un sistema informativo per la gestione degli esami di teoria per il conseguimento della patente di guida risponde alla specifica esigenza di trasformare il processo di esame attraverso l'impiego di tecnologie informatiche, privilegiando requisiti di sicurezza, efficienza, trasparenza e qualità dell'esame.

Nel disegno della soluzione sono state quindi adottate misure di tipo tecnico ed organizzativo finalizzate a stabilire un adeguato livello di sicurezza e trasparenza del processo amministrativo, a garanzia della correttezza dell'esecuzione delle prove, della inibizione di potenziali comportamenti anomali dei candidati, della riservatezza dei questionari e degli esiti, della non modificabilità dei documenti prodotti nelle fasi del processo. Le funzioni applicative sono disegnate per dare un pieno supporto al processo amministrativo tracciandone le varie fasi, certificandone la documentazione ed individuando chiaramente gli attori del processo. In questo contesto particolare attenzione è stata data alla sessione di esame in aula prevedendo meccanismi di autenticazione degli esaminandi e dell'esaminatore, di tracciatura delle attività, di riservatezza e non modificabilità della documentazione.

Proprio mediante la tracciatura delle fasi del processo sul sistema centrale e l'aggiornamento del database di gestione, una successiva puntuale analisi dei dati disponibili potrà consentire l'individuazione di particolari possibili anomalie rispetto ad un riferimento base stabilito sulla generalità delle prove. Il progetto ha visto la realizzazione di un'architettura *web based* con un'interfaccia utente caratterizzata da estrema semplicità d'uso (prova accessibile e comprensibile per l'universalità dei candidati) e un motore algoritmico in grado di fornire in tempo reale il risultato della prova. Ciascuna sessione di esame si terrà in aule informatizzate in cui sono presenti le postazioni consistenti in *personal computer* dotati di *touch screen* e auricolari necessari in caso di richiesta di fruizione "audio" della parte testuale dei quiz (per candidati non scolarizzati). Sono state inoltre elaborate e saranno poste in linea sin dal primo avvio del nuovo sistema (aprile 2006) le traduzioni dei quiz d'esame in sette lingue straniere in modo da consentirne l'immediata fruizione anche ai cittadini stranieri che non conoscano la lingua italiana. Per l'esecuzione dell'esame presso le autoscuole, inoltre, sono state studiate soluzioni che garantiscano sicurezza e qualità ad un livello analogo a quanto previsto per le prove da tenersi presso gli Uffici periferici dell'Amministrazione. Il progetto prevede un avvio progressivo con partenza di un primo lotto di Uffici Provinciali nel primo semestre e la definitiva estensione a tutto il territorio nazionale – comprese le autoscuole – nel corso dell'anno 2006.

Le nuove tecnologie applicate al trasporto rapido di massa. In attuazione della legge n. 211 del 1992 per il trasporto rapido di massa, nel corso del 2005 è stata realizzata la metropolitana automatica di Torino, attualmente in servizio, che è il primo impianto di questo tipo in Italia.

Sono inoltre in corso di realizzazione i seguenti sistemi tecnologici di nuova sperimentazione nel settore dei trasporti ad impianti fissi, attivati con i finanziamenti gestiti dal Ministero:

- la tramvia su gomma di Padova;
- la tramvia su gomma di Venezia;
- la tramvia su gomma di L'Aquila;
- il minimetrò di Perugia.

Ministero delle comunicazioni

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** 2.1. *Valutazione degli andamenti finanziari;* 2.2. *Verifiche a campione;* 2.3. *Audit finanziario-contabile.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** 3.1. *Premessa;* 3.2. *Analisi dei principali programmi e obiettivi;* 3.3. *Approfondimenti.*
- 4. Strumenti: organizzazione, personale:** 4.1. *Assetto organizzativo e personale.* *Incarichi dirigenziali;* 4.2. *Strutture particolari:* 4.2.1. *Il Servizio di controllo interno (SECIN);* 4.2.2. *Gli Ispettorati territoriali.*
- 5. Attività contrattuale e nuove tecnologie:** 5.1. *Attività contrattuale;* 5.2. *Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Nel 2005, il Ministero delle comunicazioni è stato interessato da rilevanti cambiamenti organizzativi e strutturali.

Nel primo semestre, in particolare, è stata messa a punto la riorganizzazione degli uffici, con la creazione di una Direzione generale in più, per un totale di cinque, e con il cambio della denominazione delle stesse Direzioni in modo da renderla più rispondente e rappresentativa delle funzioni svolte, che in linea di massima sono rimaste invariate (Direzione generale gestione delle risorse umane, Direzione generale pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico, Direzione generale comunicazione elettronica e radiodiffusione, Direzione generale regolamentazione del settore postale, Direzione generale delle risorse strumentali ed informative).

Di conseguenza, la Direttiva ministeriale, firmata il 31 marzo 2005, pur basandosi sul precedente impianto, ha tenuto conto delle modifiche intervenute nei vari Centri di Responsabilità (C.d.R.) ed ha previsto l'assegnazione degli obiettivi in relazione al nuovo riparto di competenze. Il documento assicura la necessaria coerenza con il Programma di Governo e con gli indirizzi politici, riduce e semplifica gli obiettivi e definisce in modo più chiaro gli indicatori per il controllo di gestione.

Nell'ottica di una più efficace organizzazione, laddove è stato possibile, al trasferimento di competenze è seguito anche lo spostamento delle risorse appartenenti all'ufficio già preposto al relativo svolgimento. Gli obiettivi strategici, ripartiti fra il Gabinetto, il Segretariato generale, le cinque Direzioni generali e l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, che costituiscono Centri di Responsabilità, sono 28 e rientrano nelle 9

priorità politiche (1. rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici, 2. piano per il Sud, 3. sviluppo economico e sociale, 4. ambiente e salute dei cittadini, 5. formazione, 6. semplificazione amministrativa, 7. informatizzazione, 8. contenimento e razionalizzazione della spesa, 9. miglioramento della qualità dei servizi).

Nel raggiungimento degli obiettivi i C.d.R. hanno rappresentato di aver trovato alcune difficoltà, peraltro risolte con soluzioni accettabili, legate agli stanziamenti in bilancio delle risorse finanziarie, pervenute ad integrazione dei capitali solo a metà esercizio, oppure alla necessità di rimodulare le priorità per gli interventi correttivi sopraggiunti anno durante.

Ulteriori condizionamenti sono dovuti al contenimento delle risorse finanziarie sui capitoli di spesa destinati alle prestazioni in conto terzi, che hanno reso necessario individuare e concordare meccanismi particolari di collaborazione esterna all'Amministrazione, soprattutto in quelle attività dovute e prodromiche alle certificazioni ministeriali o rientranti nella funzione, prevista per lo stesso Ministero, di Autorità di regolamentazione del settore postale.

L'anno in riferimento è stato interessato anche dalla riforma della consistenza organica, che, messa a raffronto con il biennio precedente, non registra modifiche di rilievo, se non la riduzione del 6,5 per cento dell'organico, con il conseguente contenimento degli oneri per spese di personale, come stabilito dalla legge n. 311 del 2004.

Problematica connessa al personale è quella della redistribuzione delle unità nell'ambito degli uffici, alla luce della complessità della procedura che coinvolge anche gli organismi sindacali.

Dopo varie fasi di concertazione, infatti, è stato emanato l'ordine di servizio per le ultime assegnazioni nell'ambito della mobilità interna, garantendo lo svolgimento di mansioni, rientranti nel profilo professionale ma nel contempo confacenti alle capacità e alle inclinazioni individuali.

Il riordino, in sintesi, ha richiesto il necessario periodo di assestamento, anche per individuare scompensi e risolvere difficoltà legate alla minore armonizzazione fra competenze e risorse umane, e in qualche circostanza ha reso opportuni interventi di rimodulazione, come nel caso della Direzione generale pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico.

Il Servizio di Controllo Interno (SECIN) presenta una organizzazione adeguata. E' strutturato su un Collegio di Direzione, dispone di un contingente limitato di personale, di cui solo due con qualifica di dirigente, e si avvale della collaborazione dei controlli di gestione collocati presso i C.d.R., coordinati da referenti appositamente incaricati di coadiuvare i Direttori generali. La sua attività programmatica e di controllo è stata intensa ed il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi è stato assicurato nei tempi con relazioni esaurienti e complete.

L'attività contrattuale non ha presentato implicazioni di rilievo ed è stata contenuta in settori specifici, rispondenti agli indirizzi istituzionali, in osservanza dei principi di economicità ed efficienza e nel rispetto delle norme vigenti.

Di interesse, nell'ambito dell'attività gestionale del Ministero, sono due programmi che tendono alla evoluzione economica e sociale nazionale, con particolare attenzione per il Sud. Trattasi dello "sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno", che consiste nella realizzazione di infrastrutture di collegamento, tecnologicamente avanzate, nelle aree disagiate orograficamente ed a scarsa densità di popolazione, non raggiunte dalle imprese di comunicazione in quanto non redditizie dal punto di vista degli investimenti. Il secondo programma riguarda "lo studio, il monitoraggio e l'implementazione della TV digitale terrestre", per il quale l'Italia si colloca in una posizione di rispetto nel panorama europeo con l'85 per cento della popolazione raggiunta in due anni dal digitale e 3.700.000 decoder installati, pari al 24,7 per cento del dato europeo.

Il quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili evidenzia l'assegnazione di uno stanziamento definitivo pari a 395,9 milioni, con un incremento del 9,7 per cento rispetto al precedente esercizio finanziario, che incide sul bilancio dello Stato in modo

molto contenuto (0,1 per cento). La quota maggiore delle assegnazioni è gestita, come in precedenza, dalla Direzione generale per il servizio comunicazione elettronica e di radiodiffusione che ne assorbe il 69,4 per cento. Sull'ammontare complessivo, a sua volta, la maggiore incidenza è dovuta alle spese per contributi a favore di concessionari per la radiodiffusione e televisioni in ambito locale e per l'acquisto o noleggio di *decoder* per la TV digitale nonché di apparati per la trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet.

La ripartizione degli stanziamenti nell'ambito degli altri C.d.R. segue i criteri già consolidati in passato, è mantenuta, in valori percentuali rispetto al complessivo, entro l'11 per cento e non presenta differenze rispetto al 2004, ad eccezione del Segretariato generale, che riceve un'assegnazione superiore del 62 per cento, giustificata dalle competenze relative al citato programma di sviluppo della larga banda.

Gli impegni effettivi totali ammontano a 379 milioni e presentano un aumento del 7 per cento rispetto al precedente esercizio, confermando il *trend* positivo nel triennio.

Altri valori percentuali di interesse, che meritano segnalazione, sono il 94,2 per cento della capacità di impegno sulla massa impegnabile, il 58,8 per cento della capacità di spesa, che però risulta inferiore a quella del biennio precedente, e l'82,7 per cento del rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, in aumento rispetto al 2004.

Le verifiche a campione sull'affidabilità dei dati di bilancio, impostate sulla preliminare selezione di alcuni capitoli ritenuti particolarmente significativi, sulla successiva individuazione di mandati di pagamento, sul riscontro della documentazione giustificativa e della regolarità degli atti preposti alla adozione dell'impegno ed infine sulle conseguenti fasi della liquidazione, ordinazione e pagamento del titolo, hanno evidenziato la correttezza delle procedure adottate e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

In materia di audit finanziario-contabile si osserva la presenza di capitoli riguardanti spese di natura promiscua che si riferiscono a forniture globali non individuabili. La codifica gestionale di tali capitoli per esigenze di tipo tecnico è limitata ad alcune voci che alterano i principi di trasparenza delle tipologie di spesa diverse da quelle evidenziate.

Le eccedenze di spesa si riferiscono essenzialmente a pagamenti tramite ruoli di spesa fissa, riconducibili a capitoli relativi alle retribuzioni e agli oneri riflessi.

In ordine alle entrate proprie del Ministero, si osserva che esse affluiscono al capo XXVI del bilancio dello Stato e per il 2005 ammontano a 468,9 milioni per la competenza e 3,1 milioni in conto residui. Una parte di queste vengono assegnate a capitoli di spesa inerenti attività istituzionali del Ministero, comprese quelle per conto terzi.

La manovra correttiva di metà anno, a seguito di variazioni di bilancio apportate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con la manovra di assestamento e con decreto del Ministro competente, registra un aumento di 24,1 milioni.

Circa il rispetto del tetto del 2 per cento previsto dalla Legge Finanziaria 2005 il totale degli stanziamenti iniziali, relativamente alle categorie economiche interessate dalla suddetta regola, registra un incremento complessivo pari all'11,02 per cento, per quanto attiene alla competenza, ed un contenimento del 9,50 per cento, per i dati di cassa.

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

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari.

Come rappresentato nelle tavole 1 e 2 che seguono, gli stanziamenti definitivi assegnati nell'esercizio 2005 al settore delle comunicazioni ammontano a 395,9 milioni, con un incremento pari al 9,7 per cento rispetto al precedente esercizio finanziario, mantenendo comunque il medesimo rapporto percentuale sul totale delle risorse complessive del bilancio dello Stato (0,1 per cento).

Le spese di parte corrente ammontano a 218,3 milioni, con un incremento rispetto al 2004 di 22,4 milioni, pari all'11,4 per cento, mentre quelle in conto capitale ammontano a 177,6 milioni, con un incremento rispetto al 2004 di 12,5 milioni, pari al 7,6 per cento.

Nell'anno in riferimento, quindi, per le previsioni definitive di competenza, si è registrato, rispetto al biennio passato, un aumento del 9,7 per cento per il 2004 e del 46,5 per cento per il 2003.

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 effettivi 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	10.614,75	2,68	0,18	10.614,92	10.908,08	10.907,91	-293,16	102,76
2. Segretariato generale	28.665,43	7,24	1.239,64	29.905,07	27.756,05	26.516,42	1.886,19	92,81
3. Gestione delle risorse umane	44.073,54	11,13	5.449,19	49.522,74	44.824,24	39.375,04	-840,37	90,51
4. Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	274.774,72	69,41	0	274.774,72	263.366,79	263.366,79	11.407,93	95,85
5. Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	9.907,23	2,5	195,74	10.102,97	10.154,31	9.566,45	-54,56	100,51
6. Regolamentazione del settore postale	2.939,84	0,74	0	2.939,84	2.962,72	2.962,72	-23,36	100,78
7. Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	15.916,10	4,02	166,81	16.082,91	11.566,28	11.399,47	-648,37	71,92
8. Gestione delle risorse strumentali ed informative	9.005,61	2,27	0	9.005,61	7.930,52	7.930,52	37,69	88,06
Totale Amministrazione	395.897,23	100	7.051,55	402.948,78	379.468,99	372.025,32	11.471,99	94,17

* impegni totali: dato calcolato sommando impegni effettivi ed impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza fra i residui iniziali di stanziamento e i residui f) rimasti nel conto residui

	Stanziamenti definitivi 2004	Stanziamenti definitivi 2005
Bilancio Stato (Tit. I + Tit. II)	472.411.648,55	485.683.711,68
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,08	0,08

Tavola 2

Previsioni definitive di competenza

(in migliaia di euro)

Titolo	2003	Incidenza %	2004	Incidenza %	2005	Incidenza %	Variaz. 2004-2005 %
Spese correnti	232.484,96	85,99	195.977,19	54,28	218.340,03	55,15	11,41
spese in c/capitale	37.882,04	14,01	165.054,18	45,72	177.557,21	44,85	7,58
Totale	270.367,00	100	361.031,36	100	395.897,23	100	9,66

La Direzione generale per il servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione ha gestito la quota maggiore delle assegnazioni (come in precedenza, anche se con diversa denominazione), pari al 69,4 per cento degli stanziamenti definitivi. Sull'ammontare complessivo, 274,8 milioni, la maggiore incidenza è dovuta alle spese per contributi a favore di concessionari per la radiodiffusione e televisioni in ambito locale (cap. 3121) e a quelle relative a contributi per l'acquisto o il noleggio di *decoder* per la TV digitale e di apparati per la trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet (capitoli 7591-7592).

Per la ripartizione degli stanziamenti nell'ambito degli altri C.d.R., tenendo conto della creazione di una nuova Direzione generale e del passaggio di alcune competenze da Centro a Centro, si rileva che le assegnazioni non presentano differenze rilevanti, ad eccezione di quelle del Segretariato generale, che passano da 17,7 milioni per il 2004, a 28,7 per il 2005, giustificate dalle competenze delle risorse gravanti sul cap. 7230 relative al Programma per lo sviluppo della larga banda del Mezzogiorno.

Gli impegni effettivi totali ammontano a 379 milioni, presentano un lieve aumento rispetto al 2004 (circa il 7 per cento) e confermano il *trend* positivo nel triennio.

La capacità d'impegno sulla massa impegnabile è pari al 94,2 per cento. Si rilevano degli impegni superiori agli stanziamenti, con conseguenti eccedenze di spesa, che trovano riscontro in capitoli gestiti dai rispettivi C.d.R. come mostra il seguente prospetto:

(in euro)

C.d.R.	Cap.	Denominazione	Impegni	Massa impegnabile	Imp./massa imp.
1. Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1007	stipendi ed altri assegni fissi al personale	2.340.133,10	2.205.198,00	106,12
	1020	imposta regionale	463.362,21	387.857,00	119,47
	1023	oneri sociali sulle retribuzioni	1.418.314,76	1.182.468,00	119,95
2. Segretariato generale	1380	imposta regionale	191.299,91	188.475,00	101,50
	1381	oneri sociali sulle retribuzioni	667.354,05	634.941,00	105,10
3. Gestione delle risorse umane	1830	stipendi ed altri assegni fissi al personale	26.515.047,62	26.252.912,00	101,00
	1845	oneri sociali sulle retribuzioni	8.119.649,77	7.226.223,00	112,36
4. Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	2502	imposta regionale	414.708,06	323.994,00	128,00
	2503	oneri sociali sulle retribuzioni	1.473.959,59	1.128.367,00	130,63
5. Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	3342	imposta regionale	285.074,47	268.642,00	106,12
	3343	oneri sociali sulle retribuzioni	991.141,50	911.543,00	108,73
6. Regolamentazione del settore postale	3901	imposta regionale	169.904,04	161.390,00	105,28
	3902	oneri sociali sulle retribuzioni	616.602,34	544.573,00	113,23
7. Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	4304	stipendi ed altri assegni fissi al personale	4.525.547,68	4.191.964,00	107,96
	4314	imposta regionale	416.528,65	364.299,00	114,34
	4315	oneri sociali sulle retribuzioni	1.539.770,46	1.267.947,00	121,44
8. Gestione delle risorse strumentali ed informative	4631	oneri sociali sulle retribuzioni	602.853,10	579.005,00	104,12

L'attività si è sostanziata nella preliminare selezione, in collaborazione con il detto Ufficio, di alcuni capitoli, ritenuti particolarmente significativi, individuati nell'ambito del bilancio del Ministero.

Successivamente, si è proceduto alla individuazione, per ciascun capitolo, di uno o più mandati di pagamento, da sottoporre a riscontro, e all'acquisizione, in contraddittorio con l'Amministrazione, della documentazione giustificativa dei pagamenti.

In particolare, i controlli hanno riguardato la correttezza della imputazione della spesa ai pertinenti capitoli di bilancio, la regolarità degli atti preposti all'adozione dell'impegno e alle conseguenti fasi della liquidazione, ordinazione e pagamento del titolo.

Di seguito, vengono riportate le fasi salienti di ciascuna verifica:

- cap. 1290 "spese per convenzioni da stipulare per l'erogazione di particolari servizi nel campo delle comunicazioni" – mandato n. 5.

Il titolo riguarda il pagamento a saldo del contributo per il terzo anno di gestione relativo alla convenzione stipulata il 7 novembre 2003 con l'Associazione S.O.S - il Telefono Azzurro, ritenuta idonea alla gestione del servizio in seguito a procedura di selezione mediante avviso pubblico su Gazzetta Ufficiale.

Il 1° dicembre 2005, il dirigente responsabile della spesa autorizza il pagamento della somma di 630.374,57 euro sulla base della fattura emessa dall'Associazione;

- cap. 7230 "spese per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazione" – mandato n. 1.

A seguito della stipula della convenzione del 22 dicembre 2003, il Ministero affida a Sviluppo Italia S.p.A. l'attuazione del programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno.

Su richiesta della Società e previa presentazione della relazione sull'attività realizzata, il Segretario generale, con decreto del 4 aprile 2005, dispone il pagamento della somma di 1.500.000 euro, quale seconda *tranche* di anticipazione come previsto dalla convenzione;

- cap. 8100 "spese per lo sviluppo del sistema informativo" – mandato n. 15.

Il titolo riguarda il pagamento alla società Fastweb S.p.A. della somma di 212.697,66 euro relativo al contratto stipulato in data 30 giugno 2004 concernente il servizio di rete privata virtuale multiservizi B-VPN per un importo complessivo di 425.392,58 euro. In seguito a parere favorevole del CNIPA, la Società è risultata aggiudicataria, attesa la congruità dell'offerta economica presentata. In realtà la Società Fastweb è stata individuata in quanto unico soggetto che al momento potesse assicurare il servizio, avendo già messo a punto, a titolo sperimentale, una infrastruttura concessa in comodato gratuito e in assenza di reti con le caratteristiche richieste, in ambito RUPA, fino al giugno 2005.

Con decreto direttoriale, viene disposta la liquidazione del suddetto importo, in seguito alla presentazione della relativa fatturazione da parte della Società;

- cap. 1841 "spese per l'attuazione dei corsi di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale" – mandato n. 1.

Il titolo rientra nella convenzione tra il Ministero e l'Università degli studi di Teramo, stipulata il 29 dicembre 2003, per la realizzazione della formazione primaria dei dirigenti mediante l'espletamento di percorsi formativi, per un importo complessivo di 207.321 euro.

Il mandato in esame riguarda la liquidazione di dodici percorsi formativi per 116.800 euro, autorizzata in seguito alla presentazione delle note di spesa relative ai detti percorsi e della dichiarazione di regolare esecuzione espressa dal Comitato responsabile previsto dalla convenzione;

- cap. 7931 "spese per impianti e strumenti scientifici e per la ricerca tecnico-scientifica" – mandato n. 22.

Il titolo riguarda la fornitura di apparecchiature di rete IP che supportano la Telefonia Voip, relativa al contratto a favore della Ampercom S.r.l.. Dalla documentazione esaminata è emerso che, delle cinque società invitate a presentare l'offerta, ha risposto solo la Società AMPERCOM che, soddisfacendo le condizioni tecniche previste dal capitolato, è risultata aggiudicataria.

Con decreto direttoriale del 28 febbraio 2005, si dispone la liquidazione della somma di 155.635,61 euro in seguito alla presentazione della relativa fatturazione ed alla valutazione di idoneità della fornitura, espressa con certificato di collaudo della Commissione nominata dall'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione;

- cap. 7621 "acquisto ed installazione di apparecchiature, impianti tecnici, accessori e strumenti di misura" – mandato n. 11.

Il titolo esaminato è relativo alla fornitura di n. 3 stazioni mobili di radiomonitoraggio e radiogoniometria ad opera della Rohde Schwarz Italia S.p.A. in base al contratto stipulato in data 7 luglio 2003. L'intera fornitura di otto stazioni prevede una spesa per un ammontare di 3.599.971,20 euro. La Società è stata individuata a seguito di gara indetta in ambito UE con appalto concorso, in quanto tra le ditte invitate a presentare la loro offerta è stata ritenuta dalla Commissione la più idonea.

Con decreto direttoriale del 30 settembre 2005, si autorizza il pagamento della fattura presentata dalla Società per la somma di 1.349.989,20 euro, a seguito dell'esito positivo del processo verbale delle verifiche rilasciato dall'Istituto;

- cap. 7591 "contributi per l'acquisto o il noleggio di apparecchi idonei a consentire la ricezione dei segnali televisivi ..." – mandato n. 7.

Il titolo esaminato riguarda l'erogazione di un contributo alla Poste italiane S.p.A. in base alla convenzione stipulata, in data 10 gennaio 2005, con la stessa Società avente ad oggetto la disciplina delle prestazioni e controprestazioni concernenti le attività di collaborazione per l'attuazione del progetto "Decoder per la TV digitale" relativo ai contributi previsti dalla legge n. 311 del 2004.

A seguito della presentazione da parte della Società della relativa fatturazione, con decreto direttoriale del 17 ottobre 2005 si autorizza il pagamento di 5.499.129,24 euro;

- cap. 7592 "contributi per l'acquisto, il noleggio o la detenzione in comodato di apparecchi di utente per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via Internet" – mandato n. 6.

Il titolo esaminato riguarda l'erogazione di un contributo alla Telecom Italia per apparati di trasmissione e ricezione a larga banda dei dati via Internet, di cui alla legge n. 311 del 2004. Con decreto interministeriale del 30 dicembre 2003 sono definite le procedure di assegnazione dei suddetti contributi, ai sensi del quale sono stati concessi lotti di autorizzazioni agli operatori di comunicazioni elettroniche richiedenti. Nel febbraio 2004 vengono assegnati alla Telecom alcuni lotti. A seguito della presentazione da parte della Società della relativa fatturazione, con decreto direttoriale del 18 gennaio 2005 si autorizza il pagamento di 14.645.025 euro;

- cap. 3121 "contributi a favore di concessionari per la radiodiffusione televisiva in ambito locale" – mandati nn. 286 e 494.

I titoli esaminati si riferiscono al pagamento di contributi concessi con decreti del Direttore Generale Servizi di Comunicazione Elettronica e Radiodiffusione alla Telenorba S.p.A. di 3.327.615,66 euro e alla Nuova Antenna Tre S.p.A. di 1.386.233,39 euro. I due contributi per le emittenti televisive locali, conferiti in seguito a concorso, in cui le società beneficiarie si sono collocate rispettivamente al primo e secondo posto in graduatoria, sono previsti dal decreto legge n. 355 del 24 dicembre 2003, convertito nella legge n. 47 del 27 febbraio 2004. La concessione alle emittenti televisive locali dei benefici, previsti dall'art. 45 della legge n. 488 del 1998, è regolamentata con decreto ministeriale n. 292 del 5 novembre

2004. Inoltre, con decreto del Ministro del 1° luglio 2005, viene ripartito tra i vari bacini di utenza televisivi l'ammontare annuo dello stanziamento previsto.

L'accertamento, che ha consentito di approfondire, tra l'altro, in collaborazione con l'Amministrazione, tematiche più generali riguardanti le criticità degli specifici settori di attività, ha evidenziato la correttezza delle procedure adottate e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

2.3. Audit finanziario-contabile.

Si segnala la presenza di capitoli riguardanti spese di natura promiscua che si riferiscono a forniture globali non individuabili. La codifica gestionale di tali capitoli per esigenze di tipo tecnico è limitata ad alcune voci che alterano i principi di trasparenza delle tipologie di spesa diverse da quelle evidenziate.

I capitoli interessati sono: 1175 – 1483 – 1484 – 3731 – 4452 – 7931 – 7932 – 7951.

Il fenomeno dell'assunzione di atti di impegno alla scadenza di esercizio (*in limine*) riguarda in particolare capitoli di parte capitale o quelli relativi ai trasferimenti alle imprese (contributi), la cui spesa per essere erogata prevede tempi di istruttoria delle pratiche di attribuzione dei contributi relativamente lunghi.

Nel capitolo 3138 si è verificata una economia di 11.687.000 euro (posta correlata ad un corrispondente capitolo di entrata), dovuta al mancato impegno dei fondi riassegnati oltre la data di chiusura del sistema.

Le eccedenze di spesa si riferiscono essenzialmente a pagamenti tramite ruoli di spesa fissa, riconducibili, come già visto, a capitoli relativi alle retribuzioni e agli oneri riflessi.

Negli ultimi anni gli stanziamenti di competenza tendenzialmente corrispondono alle autorizzazioni di cassa, mentre ulteriori autorizzazioni di cassa per la gestione dei residui vengono decise in corso di gestione dell'esercizio.

I residui di stanziamento, pari a circa 267.000 euro, rappresentano un modesto importo se correlati agli stanziamenti iniziali.

Con decreti emessi dai competenti Centri di Costo l'Amministrazione ha provveduto a rilevare i debiti sorti a causa dei tagli disposti dalle leggi di contenimento della spesa.

Secondo quanto previsto dalla Legge Finanziaria 2005, la spesa per consulenza ha costituito oggetto di monitoraggio. Il fenomeno ha interessato i capitoli riportati nel prospetto che segue:

capitolo	denominazione
3731	spese per il controllo delle emissioni radioelettriche sul territorio nazionale, esercizio e manutenzione di impianti ed apparati ed acquisto e trasporto di materiali accessori, spese di esercizio dei mezzi di trasporto adibiti a stazioni mobili
3995	spese per convenzioni e consulenze per la elaborazione di direttive, schemi di regolamentazione o di normativa tecnica nonché per il monitoraggio del settore
3996	spese per la vigilanza sul rispetto dei contratti di programma, sugli obiettivi di qualità dei servizi, sul livello di soddisfazione dell'utenza e sulla sicurezza della rete postale e pubblica
7931	spese per impianti e strumenti scientifici e per la ricerca tecnico scientifica
7932	spese per l'espletamento delle attività di ricerca
7951	spese per la realizzazione di progetti strategici nel settore informatico

I prelievi dal fondo di riserva per le spese impreviste hanno riguardato in particolare trasferimenti per missioni e manutenzione degli immobili, mentre, per quanto riguarda i prelievi dal fondo di riserva per le spese obbligatorie, i capitoli maggiormente interessati sono stati quelli per la corresponsione degli stipendi e quelli per risarcimento e pagamento di spese legali.

In ordine alle entrate, si osserva che il Ministero percepisce risorse proprie, derivanti prevalentemente da attività e servizi di telecomunicazioni ad uso privato e da licenze UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*). Per il 2005, tali entrate ammontano per la competenza a 468.871.036 euro ed in conto residui a 3.082.356 euro e, come è noto, sono confluite al capo XXVI del bilancio dello Stato. Con d.m. del 15 febbraio 2006 è stata disciplinata l'individuazione delle prestazioni per conto terzi ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. del 30 dicembre 2003, n. 366, e sono stati regolamentati i relativi compensi da parte delle altre amministrazioni statali, enti e privati, prevedendo la riassegnazione, a capitoli di spesa inerenti attività istituzionali del Ministero, del solo 30 per cento delle entrate provenienti dai suddetti compensi.

Le conseguenze della manovra correttiva di metà anno sono illustrate nella tavola 4 sottostante, ove sono indicate, per Centri di Responsabilità, le variazioni di bilancio, apportate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con la manovra di assestamento e con decreto del Ministro competente, che riportano un aumento di 24,1 milioni.

Le variazioni hanno riguardato in generale spese di funzionamento; all'interno di dette spese si registrano diminuzioni per consumi intermedi e per interventi.

Tavola 4

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per Centri di Responsabilità

(in migliaia di euro)

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 e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	10.038,21	9.240,73	-81,73	127,26	1.328,48	10.614,75	9.036,58
2. Segretariato generale	17.721,58	32.369,58	103,53	28,00	-3.835,67	28.665,43	32.432,05
3. Gestione delle risorse umane	54.783,49	42.489,23	1.182,01	-607,76	1.010,07	44.073,54	42.582,04
4. Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	247.969,40	257.119,61	13.791,09	16,29	3.847,74	274.774,72	122.324,19
5. Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	9.541,59	9.257,15	196,71	74,96	378,41	9.907,23	7.727,44
6. Regolamentazione del settore postale	2.522,76	2.797,19	102,92	39,73	0,00	2.939,84	2.631,84
7. Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	18.454,33	10.145,58	5.700,71	69,81	0,00	15.916,10	13.279,49
8. Gestione delle risorse strumentali ed informative	(c)	8.391,30	362,61	251,70	0,00	9.005,61	8.602,60
Totale Amministrazione	361.031,36	371.810,37	21.357,84	0,00	2.729,02	395.897,23	238.616,21

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente

(c) Direzione generale istituita nel 2005

Il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005) ha disposto l'applicazione di un tetto del 2 per cento all'incremento delle spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Come risulta dalle tavole che seguono, il totale degli stanziamenti iniziali, relativamente alle categorie economiche interessate dalla suddetta regola, evidenzia un incremento complessivo pari all'11,02 per cento, per quanto attiene alla competenza, mentre per i dati di cassa si registra un contenimento del 9,50 per cento rispetto al previsto limite di stanziamento.

Per la competenza, in particolare, va segnalata la categoria "trasferimenti imprese" che riporta un incremento pari al 14,10 per cento, passando dal limite previsto di 90,87 milioni ad uno stanziamento iniziale di 103,68 milioni.

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dati della competenza

(in milioni di euro)

categorie	bilancio 2004 previsioni iniziali*	di 168 L.191/04	a	b	c=a-b	d	regolazioni debitorie 2004	eccedenze di spesa 2004	limite stanziamento 2005 (base 2004+2%)	f	g	h	% scost. Stanzamenti DDL 2005/limite stanziamento 2005	LB 2005* stanziamenti iniziali	% scost. Stanzamenti iniziali 2005/limite stanziamento 2005	n	% scost. Stanzamenti finali 2005/limite stanziamento 2005
			a	b	c=a-b	d	d1	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	68,64		68,64		68,64				70,01	66,49			-5,02	65,83	-5,97	69,55	-0,65
consumi intermedi	24,38	-4,62	19,76						20,15	22,88			13,54	18,61	-7,67	19,46	-3,45
IRAP	4,07		4,07						4,15	4,07			-1,83	4,03	-2,88	4,18	0,66
trasferimenti correnti amministrazioni pubbliche																	
trasferimenti famiglie e ISP										1,20				1,20		2,06	
trasferimenti imprese	107,68	-18,59	89,09						90,87	97,68			7,49	103,68	14,10	116,57	28,28
trasferimenti estero	5,93		5,93						6,05	5,93			-1,96	5,93	-1,96	5,93	-1,96
risorse proprie CEE																	
interessi passivi e redditi da capitale																0,07	
poste correttive e compensative	0,31		0,31						0,32	0,31			-1,96	0,31	-1,96	0,31	-1,96
ammortamenti																	
altre uscite correnti	0,04		0,04						0,05	0,04			-1,96	0,04	-1,96	0,21	368,97
totale categorie interessate dalla regola	137,99	-23,21	114,78			0,00	0,00	0,00	117,08	127,69	0,00	0,00	9,07	129,42	10,54	144,02	23,01
totale categorie non interessate	73,06	0,00	73,06			0,00	0,00	0,00	74,52	70,92	0,00	0,00	-4,83	70,21	-5,78	74,32	-0,27
totale spese correnti	211,05	-23,21	187,84			0,00	0,00	0,00	191,60	198,62	0,00	0,00	3,66	199,63	4,19	218,34	13,96
investimenti fissi lordi	12,60	-3,78	8,82						9,00	157,66			1.651,99	29,08	223,14	25,45	182,77
contributi agli investimenti ad ammi.ni pubbliche																	
contributi agli investimenti ad imprese	140,00		140,00						142,80	0,00			-100,00	140,00	-1,96	143,85	0,73
contributi agli investimenti famiglie e ISP																	
contributi agli investimenti ad estero																	
altri trasferimenti in conto capitale	8,26		8,26						8,43	3,10			-63,24	3,10	-63,24	8,26	-1,96
acquisizione di attività finanziarie																	
totale categorie interessate dalla regola	152,60	-3,78	148,82			0,00	0,00	0,00	151,80	157,66	0,00	0,00	3,86	169,08	11,38	169,29	11,52
totale categorie non interessate	8,26	0,00	8,26			0,00	0,00	0,00	8,43	3,10	0,00	0,00	-63,24	3,10	-63,24	8,26	-1,96
totale spese in c/capitale	160,87	-3,78	157,09			0,00	0,00	0,00	160,23	160,76	0,00	0,00	0,33	172,18	7,46	177,56	10,82
totale categorie interessate dalla regola	290,60	-26,99	263,60			0,00	0,00	0,00	268,87	283,35	0,00	0,00	6,13	298,50	11,02	313,31	16,53
totale categorie non interessate	81,32	0,00	81,32			0,00	0,00	0,00	82,95	74,02	0,00	0,00	-10,76	73,31	-11,62	82,58	-0,44
totale spese finali	371,92	-26,99	344,93			0,00	0,00	0,00	351,82	359,37	0,00	0,00	2,15	371,81	5,68	395,90	12,53

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dati della cassa

categorie	bilancio 2004 previsioni iniziali*	dl 1681.191/04	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. Stanziam. DDL 2005/limite stanziamento 2005	LB 2005* stanziamenti iniziali	% scost. Stanziam. iniziali 2005/limite stanziamento 2005	stanziam. finali 2005	% scost. Stanziam. finali 2005/limite stanziamento 2005
	a	b	c=a-b	d	d1	e=(c-d-d1)+(c-d1)*2%	f	g	h	i=f/h	l	m=l/e	n	o=n/e
redditi da lavoro dipendente	68,84		68,84			70,22	66,74			-4,96	66,07	-5,91	71,88	2,36
consumi intermedi	24,38	-4,62	19,76			20,15	22,88			13,54	18,98	-5,81	22,06	9,48
IRAP	4,13		4,13			4,22	4,08			-3,12	4,04	-4,15	4,45	5,59
trasferimenti correnti amministrazioni pubbliche							1,20				1,20		1,76	
trasferimenti famiglie e ISP														
trasferimenti imprese	107,68	-18,59	89,09			90,87	97,68			7,49	103,68	14,10	104,92	15,46
trasferimenti estero	5,93		5,93			6,05	5,93			-1,96	5,93	-1,96	5,93	-1,96
risorse proprie CEE														
interessi passivi e redditi da capitale													0,14	
poste correttive e compensative	0,31		0,31			0,32	0,31			-1,96	0,31	-1,96	0,31	-1,96
ammortamenti														
altre uscite correnti	0,04		0,04			0,05	0,04			-1,96	0,04	-1,96	0,24	421,10
totale categorie interessate dalla regola	137,99	-23,21	114,78	0,00	0,00	117,08	127,69	0,00	0,00	9,07	129,80	10,86	134,67	15,03
totale categorie non interessate	73,33	0,00	73,33	0,00	0,00	74,80	71,18	0,00	0,00	-4,84	70,47	-5,79	77,02	2,96
totale uscite correnti	211,32	-23,21	188,11	0,00	0,00	191,87	198,87	0,00	0,00	3,65	200,26	4,37	211,69	10,33
investimenti fissi lordi	21,60	-3,78	17,83			18,18	166,98			818,31	28,18	54,99	15,71	-13,63
contributi agli investimenti ad ammi. pubbliche														
contributi agli investimenti ad imprese	240,00		240,00			244,80	45,98			-81,22	185,98	-24,03	154,44	-36,91
contributi agli investimenti famiglie e ISP														
contributi agli investimenti ad estero														
altri trasferimenti in conto capitale	8,26		8,26			8,43	3,10			-63,24	3,10	-63,24	8,26	-1,96
acquisizione di attività finanziarie														
totale categorie interessate dalla regola	261,60	-3,78	257,83	0,00	0,00	262,98	212,96	0,00	0,00	-19,02	214,16	-18,57	170,15	-35,36
totale categorie non interessate	8,26	0,00	8,26	0,00	0,00	8,43	3,10	0,00	0,00	-63,24	3,10	-63,24	8,26	-1,96
totale spese in conto capitale	269,87	-3,78	266,09	0,00	0,00	271,41	216,06	0,00	0,00	-20,39	217,26	-19,95	178,41	-34,27
totale categorie interessate dalla regola	399,60	-26,99	372,61	0,00	0,00	380,06	340,65	0,00	0,00	-10,37	343,96	-9,50	304,82	-19,80
totale categorie non interessate	81,60	0,00	81,60	0,00	0,00	83,23	74,28	0,00	0,00	-10,76	73,57	-11,61	85,28	2,46
totale spese finali	481,19	-26,99	454,20	0,00	0,00	463,29	414,93	0,00	0,00	-10,44	417,52	-9,88	390,10	-15,80

in corsivo le categorie interessate dalla regola del 2%

* risultanti dalla riclassificazione post legge di bilancio

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

3.1. Premessa.

Nell'anno in riferimento il Ministero ha subito rilevanti cambiamenti organizzativi e strutturali che hanno influenzato anche l'attività programmatica e di controllo.

Nel primo semestre 2005 infatti si è messa a punto la riorganizzazione della struttura ministeriale intervenuta con:

- il d.P.R. 22 giugno 2004, n. 176, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero delle Comunicazioni" in attuazione del d.lgs. 30 dicembre 2003, n.366;
- il d.m. 16 dicembre 2004, recante "Riorganizzazione del Ministero delle comunicazioni";
- il d.m. 27 giugno 2005, recante "Organizzazione dell'Istituto superiore delle comunicazioni e della tecnologia dell'informazione".

Pertanto la Direttiva ministeriale, firmata il 31 marzo 2005 dal Ministro *pro-tempore*, pur basandosi sul precedente impianto, ha tenuto conto delle modifiche intervenute nei vari Centri di Responsabilità ed ha suddiviso gli obiettivi in relazione al nuovo riparto di competenze, attuato con la citata normativa.

Il lavoro preparatorio per la stesura della Direttiva è stato condotto dal Servizio di controllo interno che, con un lavoro di impulso e di coordinamento nei confronti dei Centri di Responsabilità, ha assicurato la necessaria coerenza con il Programma di Governo, ha predisposto un documento completo di pianificazione che corrispondesse agli indirizzi politici, ha ridotto e semplificato gli obiettivi, ha definito in modo più chiaro gli indicatori per il controllo di gestione.

Laddove è stato possibile, al trasferimento di competenze è seguito anche lo spostamento delle risorse, appartenenti all'ufficio già preposto al relativo svolgimento, nell'ottica di una più efficace organizzazione.

In via preliminare, prima di passare alla capacità programmatica ed all'attività gestionale nei principali settori di intervento, si ritengono necessarie due osservazioni, la prima riguardante il nuovo assetto del Ministero, la seconda l'intersecazione delle competenze del Ministero con quelle dell' "Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

Per quanto riguarda il primo punto, la nuova struttura, di cui si dirà più diffusamente nel prosieguo della relazione, prevede una Direzione generale in più, per un totale di cinque, e la variazione della denominazione delle stesse Direzioni:

- D.G. per la gestione delle risorse umane;
- D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico;
- D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione;
- D.G. per la regolamentazione del settore postale;
- D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative.

Altro fattore propedeutico per lo sviluppo successivo sulla ricognizione dello stato di attuazione degli obiettivi strategici ed istituzionali si ritiene la successione delle priorità politiche:

- rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici (predispersione dei testi unici);
- piano per il Sud (legge "obiettivo" per le infrastrutture);
- sviluppo economico e sociale (deregolamentazioni, liberalizzazione e privatizzazioni, *new economy*, introduzione del sistema digitale);
- ambiente e salute dei cittadini;
- formazione;
- semplificazione amministrativa;
- informatizzazione;
- contenimento e razionalizzazione della spesa;

- miglioramento della qualità dei servizi.

In merito al secondo punto, nella relazione dello scorso anno per l'esercizio finanziario 2004, era stata evidenziata la inevitabile sovrapposizione iniziale delle competenze fra Ministero ed Autorità, con qualche difficoltà da parte di quest'ultima, proprio per ragioni logistiche e funzionali. Successivamente, con l'approvazione del d.lgs. 259 del 2003 (c.d. "Codice delle comunicazioni elettroniche") sono state ulteriormente affinate delle forme "istituzionalizzate" di collaborazione tra le due entità, grazie anche all'azione svolta dal "Comitato permanente", composto da due rappresentanti per ciascuna, con compiti di raccordo nelle attività di interesse comune.

Un'approfondita disamina di questa materia è contenuta nell'indagine sulla gestione dell'Autorità, effettuata dalla Corte dei conti - Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, approvata con Deliberazione n. 9/2005/G del 4 marzo 2005.

Attività normativa di particolare interesse nel corso del 2005 è stata anche l'emanazione del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 "Testo unico della radiotelevisione", a seguito di delega contenuta nella legge 3 maggio 2004, n. 112. L'adozione del testo ha lo scopo di presentare un quadro legislativo organico e razionale, che elimini tutte le incertezze derivate da una serie di interventi legislativi, di giurisprudenza costituzionale e di delibere dell'Autorità per le comunicazioni, che spesso hanno svolto un ruolo di supplenza. Trattasi, in sintesi, di un "codice" che contiene non solo i principi generali del sistema radiotelevisivo ma anche le disposizioni legislative vigenti in materia, talché assicura agli operatori del settore della radio e della televisione le necessarie certezze giuridiche, presupposto ineludibile per assicurare investimenti e sviluppo soprattutto nel campo delle nuove tecnologie.

3.2. Analisi dei principali programmi e obiettivi.

Per l'esame in argomento, si terrà conto della nuova struttura e si faranno degli approfondimenti in materia di comunicazioni, in materia postale e nell'attività di studio, ricerca e formazione del personale, avvalendosi anche della relazione del Servizio di controllo interno del Ministero.

Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro

Ai sensi della normativa vigente (art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e artt. 2 e 3 del d.P.R. n. 258 del 2001), gli uffici di diretta collaborazione non svolgono attività di gestione ma hanno esclusiva competenza di supporto all'organo di governo e di raccordo fra questo e gli apparati dell'Amministrazione, anche al fine di garantire il rispetto del principio di distinzione fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione. Detti uffici pertanto non sono destinatari degli obiettivi, dei programmi e delle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione, definiti dal predetto organo di governo nell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo politico-amministrativo.

Il contingente è fissato dall'art. 8, comma 1, del suddetto d.P.R. in 96 unità, con esclusione del personale facente parte del Servizio di controllo interno.

Nell'ambito del citato contingente, è previsto, ai sensi del comma 2 del predetto articolo, un numero non superiore a dieci di incarichi di funzione di livello dirigenziale di cui all'art. 19, comma 10, del menzionato d.lgs. n. 165 del 2001.

Nel 2005, sono stati conferiti due incarichi dirigenziali di seconda fascia, di cui uno ad estraneo all'Amministrazione, risolto consensualmente a decorrere dal 18 luglio dello stesso anno.

Segretariato generale

Esso coadiuva il Ministro nell'elaborazione degli obiettivi e nell'attività di vigilanza e coordina le attività delle Direzioni generali, adottando le opportune iniziative per assicurare la loro unità di indirizzo.

Coordina inoltre le attività svolte nell'ambito del Sistema statistico nazionale e quelle di segreteria degli organi tecnici ministeriali e dei comitati e delle commissioni operanti in seno al Ministero.

Con d.m. del 16 dicembre 2004, sono state individuate, tra le altre, le quattro unità di livello dirigenziale operanti nell'ambito del Segretariato generale: uffici I, II, III, IV. La struttura presenta un nuovo ufficio (Ufficio II) che riunisce le due strutture del Museo storico e della Biblioteca nonché l'accorpamento dell'ufficio di statistica con le competenze di natura contrattuale e contabile.

Per l'anno 2005 sono stati assegnati al Segretariato due obiettivi strategici "coordinamento delle iniziative necessarie per l'attuazione del riordino del Ministero" e "realizzazione di un sistema informativo per il controllo di gestione", rispettivamente nell'ambito delle priorità politiche n. 6 e n. 7.

Il primo obiettivo, sviluppato a sua volta in due obiettivi operativi, si è caratterizzato, nel corso dell'anno, nell'attuazione del decreto 16 dicembre 2004, istitutivo degli uffici, nonché nel coordinamento e predisposizione degli schemi per la graduazione delle strutture dirigenziali non generali. In proposito, a seguito del rilievo della Corte dei conti sui decreti di incarico, è stato predisposto uno schema di provvedimento di incarico e di contratto per i dirigenti di seconda fascia degli Ispettorati territoriali, della Sede centrale e di quelli a cui si è applicato l'art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Gli Ispettorati, contestualmente, hanno avviato le procedure della riorganizzazione degli uffici territoriali e per tre uffici periferici è stata richiesta l'autorizzazione alla istituzione di nuove sottoarticolazioni. Si è riscontrato invece un ritardo nell'attuazione del riordino di altri cinque uffici periferici e, per l'inconveniente, il Segretariato ha mosso osservazione e ne ha richiesto le ragioni.

A seguito del riordino del Ministero, è stata ricostituita la Commissione consultiva nazionale di cui all'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 366 del 2003, in materia di sorveglianza del mercato.

Quale attuazione dell'obiettivo sono stati emessi 175 pareri su vari casi sottoposti da organi territoriali, enti di controllo comunitari, produttori e cittadini, è stata predisposta la procedura per la certificazione CE dei sistemi di radiodiffusione sonora e televisiva, sono state rivisitate le procedure sia di semplificazione e velocizzazione delle operazioni riguardanti le verifiche tecniche da parte dei laboratori dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione sia di applicazione della clausola di salvaguardia per le apparecchiature che non rispettano i requisiti essenziali di cui alla direttiva n. 99/5/CE.

Circa il secondo obiettivo strategico, si è inteso realizzare un sistema informatizzato di controllo di gestione tramite il riuso di applicativi esistenti ai sensi della normativa vigente ed in particolare ai sensi del dPCM 31 maggio 2005, concernente la "Razionalizzazione in merito all'uso delle applicazioni informatiche e servizi ex art. 1, commi 192, 193 e 194 della legge n. 311 del 2004" con la collaborazione del CNIPA.

Il Segretariato generale, che condivide tale obiettivo con altre Direzioni generali, segue l'obiettivo operativo dello "Studio di fattibilità del sistema integrato per il controllo di gestione" e, nell'intento di valutare l'adattabilità del sistema offerto dal CNIPA, ha provveduto ad aggiornare ed armonizzare le missioni istituzionali del Ministero sia della sede centrale sia di quella periferica rappresentata dagli Ispettorati territoriali, rivisitando tutte le voci relative ai Servizi e Macroservizi, così come riportate nelle COFOG, e pervenendo alla versione definitiva dell'intera classificazione.

Per quanto concerne l'attività istituzionale dei quattro uffici dipendenti, si sottolinea in particolare il coordinamento degli Ispettorati territoriali e delle Direzioni generali nonché delle attività relative all'indagine sul settore postale, l'individuazione ed elencazione dei bozzetti delle emissioni filateliche ed infine l'elaborazione e la ratificazione degli accordi e delle convenzioni internazionali nelle materie postali e di telecomunicazioni.

Direzione generale per la gestione delle risorse umane

La Direttiva ministeriale ha assegnato alla Direzione generale, per l'anno 2005, due obiettivi strategici e quattro obiettivi istituzionali. I primi due "Procedimentalizzazione della funzione formazione e controllo della qualità" e "Realizzazione di un sistema informativo per il controllo di gestione" rientrano rispettivamente nelle priorità politiche n. 5 e n. 7.

Relativamente al primo, nell'anno è stata completata, in conformità alle tempistiche previste, la raccolta degli elementi utili per la redazione di una guida operativa per la formulazione del piano formativo, per l'impianto e pesatura della qualità nel *feedback*, per la gestione dei formatori interni e per l'individuazione delle metodologie didattiche alternative all'aula.

In merito, va osservato che i fondi destinati alla formazione sono stati svincolati solo in data 13 settembre 2005, per cui, con accordo congiunto Parte Pubblica e OO.SS. in data 2 dicembre 2005, al fine di permetterne un utilizzo diverso da quello relativo alla riqualificazione del personale, è stata sottoscritta una convenzione per l'espletamento di percorsi formativi di lingua inglese.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie sono state svolte tutte le attività finalizzate alla formazione e gestione del bilancio, in linea con la vigente normativa. In sostanza, l'ufficio IV della Direzione generale ha provveduto alla predisposizione dei documenti riguardanti la contabilità analitica per centri di costo ed alla gestione contabile delle risorse finanziarie nonché al completo adempimento degli atti in materia previdenziale e di quiescenza.

Di particolare interesse si osserva che le procedure relative alla gestione dei fondi vengono svolte attraverso il sistema informativo di contabilità-gestione (SICOGE), collegato in via telematica con il sistema della RGS e le Tesorerie dello Stato, nonché pienamente integrato con il mandato informatico e quanto prima supportato da firma digitale con la completa sostituzione dei titoli di spesa cartacei.

La Direzione generale gestisce le risorse del Fondo Unico di Amministrazione e per l'anno 2005 la composizione del Fondo stesso e la distribuzione delle risorse sono quelle riportate nel prospetto seguente:

Fondo unico di amministrazione Personale non dirigente

Risorse	Importi al lordo degli oneri a carico dell'Amministrazione	Importi lordo dipendente
FISSE	5.514.806,24	-
VARIABILI	914.569,00	-
Totale	6.429.375,24	-
Utilizzazione delle risorse		
Posizioni super	1.159.516,00	873.787,49
Riqualificazione professionale	952.760,00	717.980,41
Compenso produttività	4.093.000,00	3.084.400,90
Indennità turno e centr. non vedenti	20.000,00	15.071,59
Risorse da utilizzare	204.100,00	153.805,58
Totale	6.429.376,00	4.691.240,39

In merito infine all'obiettivo strategico riguardante il sistema informativo per il controllo di gestione, rientrante nella priorità politica n. 7, condiviso peraltro con il Segretariato generale

e con la D.G. risorse strumentali e informative, è stata decisa l'utilizzazione del software già realizzato dal Ministero delle infrastrutture con gli opportuni adattamenti per la struttura e le specifiche funzioni. La Direzione ha comunicato che gli adempimenti di competenza, riguardanti l'integrazione della procedura proposta dal suddetto Ministero con il Sistema SPT, dal quale dovranno essere attinti i dati relativi alla retribuzione ed alle presenze del personale, potranno essere avviati solo in fase successiva.

Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico

La Direttiva ministeriale ha assegnato alla Direzione, per l'anno 2005, 9 obiettivi strategici, rientranti nell'ambito di quattro priorità politiche, in particolare:

- 3 obiettivi nella 1° priorità;
- 2 obiettivi nella 3° priorità;
- 1 obiettivo nella 4° priorità;
- 3 obiettivi nella 9° priorità.

Per la priorità n.1 "Rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici", i principali obiettivi hanno riguardato la revisione del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNRF), con la predisposizione del decreto ministeriale di approvazione e la preparazione della seconda sessione della Conferenza Regionale delle Radiocomunicazioni (RRC), che si terrà nel corso del 2006 e che definirà lo scenario digitale europeo, sia in termini di revisione di accordi e piani di frequenze esistenti nel campo della radiodiffusione televisiva, sia in termini di criteri per la migrazione verso il digitale.

Durante questa attività sono stati effettuati, in Italia e all'estero, vari incontri, bilaterali e multilaterali, per definire le ipotesi di intesa ed a tale scopo la Direzione ha assicurato la partecipazione dei propri rappresentanti ai comitati preposti al recepimento dei provvedimenti in ambito UE ed in particolare di quelli relativi all'armonizzazione delle attribuzioni di bande di frequenze ai nuovi sistemi di radiocomunicazione.

In merito, la Direzione ha rappresentato alcune difficoltà nella realizzazione degli obiettivi, legate agli stanziamenti in bilancio delle risorse finanziarie, pervenute ad integrazione dei capitoli solo a metà esercizio, oppure a seguito dei riflessi negativi per interventi correttivi anno durante, che hanno richiesto la rimodulazione delle priorità. Ulteriori implicazioni sono dovute alla ristrutturazione del Ministero, che ha comportato l'attribuzione alla Direzione stessa di competenze nuove, a fronte delle quali si è aggravata ancor più la carenza di personale.

La priorità n. 3 "Sviluppo economico e sociale" è incentrata essenzialmente nell'obiettivo operativo di supervisione nella fase di conversione alla tecnica digitale e nel dispiegamento delle reti digitali terrestri.

A seguito della legge 3 maggio 2004 n. 112 infatti la Direzione, tramite il sistema informativo a disposizione, ha effettuato nell'anno 2005 una serie di verifiche della copertura degli impianti di radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, al fine di certificare l'esistenza, per le emittenti nazionali, della copertura prevista, non escludendo, in casi non soddisfacenti, la riallocazione degli stessi.

Le verifiche sono state integrate, ove richiesto, dall'attività degli Ispettorati territoriali ed hanno riguardato anche la copertura realizzata dalla RAI.

In proposito, è stata sottolineata la difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi prioritari prefissati, per la mancata effettuazione delle misurazioni a causa delle contenute risorse finanziarie, decentrate agli uffici periferici, che hanno limitato l'impiego delle stazioni mobili indispensabili per tale attività.

Nell'ambito della priorità politica n. 4 "Ambiente e salute dei cittadini", volendo assicurare la tutela della popolazione dall'inquinamento, l'attività più consistente ha riguardato la realizzazione di una rete di monitoraggio per la misura ed il controllo dei livelli di campo elettromagnetico, commissionata alla Fondazione Ugo Bordoni (FUB).

Dal proprio canto, la Direzione ha attivato, tramite gli Ispettorati territoriali, una ricognizione tecnico-impiantistica per verificare lo stato di realizzazione del progetto e le caratteristiche funzionali della rete finora realizzata, avviando altresì contatti con le ARPA operanti sul territorio.

Dalla ricognizione, non sono emerse criticità ed anche alcune difficoltà segnalate nei rapporti con le ARPA sono state superate con l'invio di note contenenti precisazioni procedurali.

Sotto il profilo amministrativo-contabile, è stata evidenziata l'impossibilità di procedere alla liquidazione delle attività svolte dalla FUB nel 2004, fatturate nel 2005, a causa degli interventi correttivi di bilancio che hanno interessato la disponibilità di cassa del capitolo sul quale è imputata la spesa di cui trattasi.

Nell'ambito della priorità n. 9 "Miglioramento della qualità dei servizi" sono stati sviluppati tre obiettivi strategici: l'istituzione del registro nazionale delle frequenze, il potenziamento delle strutture tecniche degli Ispettorati territoriali mediante una attività contrattuale di rilievo, che sarà esaminata in modo approfondito nell'apposito capitolo (in questa sede si evidenzia che la trattativa privata per l'acquisto di 35 ricevitori di misura e monitoraggio si è conclusa con una spesa di 1.660.806 euro) e la collaborazione con il Comitato Organizzatore dei Giochi Olimpici invernali di Torino 2006. Per quest'ultimo obiettivo, si ritengono opportune alcune considerazioni alla luce del particolare impegno sostenuto, sia sotto il profilo gestionale sia per quello amministrativo e tecnico. L'attività ha riguardato la preparazione di tutta la struttura logistica necessaria a garantire la collaborazione per l'assistenza nel controllo delle emissioni radioelettriche durante le manifestazioni olimpiche, sulla base di una apposita convenzione stipulata con il Comitato organizzatore (TOROC), nonché l'assegnazione di frequenze che, nel breve termine di circa un mese e mezzo, hanno raggiunto il numero di 2000.

In proposito, la carenza di fondi sui capitoli di spesa destinati alle prestazioni in conto terzi, come è stato rappresentato dall'Amministrazione, ha reso necessario individuare e concordare meccanismi particolari di collaborazione esterna, peraltro inseriti nell'anzidetta convenzione.

In sostanza, il rimborso spese da parte del terzo, dalle spese generali a quelle per la missione, gli straordinari e l'utilizzo della strumentazione, non viene versato nel bilancio del Ministero ma direttamente nel bilancio dello Stato, mentre la retribuzione del personale, in termini di rimborso per le missioni e lo straordinario, avviene tramite un capitolo di spesa del Ministero, la cui disponibilità risulta sempre insufficiente. Va sottolineato anche che molte prestazioni sono dovute, come i collaudi e le ispezioni alle imbarcazioni, per la conseguente certificazione ministeriale.

Di anno in anno, in sede di assestamento, il capitolo riceve congrue integrazioni che però finora hanno consentito di liquidare solo le prestazioni risalenti agli anni 2002, 2003 e 2004, mentre si vanno accumulando quelle del 2005, dal momento che lo stanziamento è stato pari a poco più del 50 per cento di quanto richiesto in fase di previsione.

E' stato sottolineato altresì che analoghe difficoltà si sono verificate a livello internazionale, ove il ritardo o la mancata certificazione di navi, che si trovano in cantieri esteri, ha sollevato proteste da parte degli armatori, che hanno finanche ipotizzato l'affidamento di detti compiti a società private.

A parte le difficoltà suddette, che hanno comunque trovato soluzioni accettabili, gli obiettivi istituzionali sono stati raggiunti ed ogni richiesta pervenuta è stata evasa.

In merito alle prestazioni, eseguite dal Ministero, per conto terzi, si ritiene utile in chiusura del capitolo ricordare il recente riordino apportato dal d.m. del 15 febbraio 2006, nel quale sono state individuate quelle che rientrano nella fattispecie, ripartendole in due categorie, a seconda del carattere scientifico e sperimentale ricoperto. Sono stati altresì fissati i compensi

dovuti da altre Amministrazioni statali per le varie prestazioni ed è stata infine stabilita la destinazione del 30 per cento delle entrate, provenienti da tali compensi, all'incentivazione della produttività del personale, incluso quello di livello dirigenziale, in servizio presso il Ministero.

Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione

La Direttiva ministeriale per l'anno 2005 ha assegnato alla Direzione 4 obiettivi strategici e 2 istituzionali.

Tra i primi, si evidenziano l'obiettivo biennale dell'espletamento della gara per l'attribuzione delle frequenze per il servizio di connessione via radio "*wireless local loop* (WLL)", per il quale è stato pubblicato il bando di gara e due società (Vodafone – Omnitel e SPEE) hanno ottenuto la relativa concessione dei diritti d'uso, e quello riguardante i contributi per l'acquisto o il noleggio di ricevitori per la televisione digitale terrestre e per l'accesso a larga banda ad Internet. Entrambi rientrano nella priorità politica n. 3 "Sviluppo economico e sociale" e si sono estrinsecati a loro volta in due obiettivi operativi ciascuno. Per il secondo, vista l'importanza e l'attualità, vengono di seguito fatti alcuni approfondimenti nei due obiettivi di competenza:

- erogazione contributi per la TV digitale.

La Legge Finanziaria per il 2005, n. 311 del 30 dicembre 2004, art. 1, comma 211, aveva previsto uno stanziamento di 110 milioni di euro per l'acquisto o il noleggio di apparati per la ricezione della TV digitale terrestre, secondo i criteri e le modalità di erogazione dei contributi, definiti con d.m. del 30.12.2003 ed estesi anche all'esercizio finanziario in esame. Detti apparati devono consentire la ricezione in chiaro e senza alcun costo per l'utente e per il fornitore di contenuti dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre e la conseguente interattività. Il contributo, fissato in 70 euro, è stato erogato sotto forma di sconto sul prezzo finale di acquisto ed il suo processo di erogazione, gestito attraverso un flusso informatico-operativo in collaborazione con Poste italiane, ha avuto termine il 1° settembre 2005 con un rilevante dato complessivo di 1.115.181 di contributi. La parte di fondi ancora disponibili, corrispondenti a 192.389 contributi, è stata accantonata per l'erogazione a favore degli abbonati delle Regioni autonome della Sardegna e della Valle d'Aosta, conclusasi in data 19 gennaio 2006. I rivenditori attivati sono stati 10.637, ventisette produttori hanno inserito i numeri seriali nella banca dati del Ministero, i modelli di *decoder* sono stati 85 per un totale di 3.626.428 apparati.

Nel mese di dicembre, la Commissione Europea ha avviato un'indagine, tuttora in corso, nei confronti dei finanziamenti pubblici concessi per l'acquisto di *decoder* digitali nel 2004-2005, intesa ad accertare se tali incentivi abbiano falsato la concorrenza "tra le piattaforme terrestri, via cavo e satellitari". Nel caso in esame "sembrerebbe che i contributi aiutino gli operatori dei canali televisivi ad entrare nel mercato della TV a pagamento".

- erogazione contributi per la larga banda.

La citata Legge Finanziaria ha previsto anche uno stanziamento di 30 milioni per l'acquisto o il noleggio degli apparecchi di utente per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via Internet. Con decreto interministeriale del 22 febbraio 2005, sono stati definiti i criteri e le modalità di erogazione del contributo di 50 o 75 euro (a seconda della località geografica in cui viene attivato il servizio), applicato come sconto sull'ammontare previsto nei contratti di abbonamento. Con decreto direttoriale del 6 aprile 2005 sono stati determinati i lotti di autorizzazioni preventive, assegnati a 29 operatori di comunicazioni elettroniche che ne avevano fatto richiesta. Nel complesso sono stati assegnati 455.509 contributi per un importo di 27.931.075 euro. Di tali contributi è stato rimborsato agli operatori il 50 per cento, come previsto dall'art. 4 del citato decreto direttoriale, prevedendo la liquidazione del rimanente 50 per cento alla conferma dell'avvenuta attivazione del servizio ed alla conclusione dei controlli sui dati comunicati.

Per l'anno 2005 il contributo è stato riconosciuto anche per i contratti di abbonamento al servizio di accesso a larga banda con operatori di rete mobile UMTS, a condizione che il traffico telefonico fatturato sia per almeno il 30 per cento derivante da trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet. L'unico operatore che ha presentato richiesta in tal senso è stata la Società H3g S.p.A., alla quale sono stati riconosciuti, e liquidati nella misura del 50 per cento, 4.463 contributi a fronte di una richiesta complessiva di 40.000.

A completamento delle attività della Direzione generale, si riportano in breve quelle connesse agli altri due obiettivi strategici, rientranti rispettivamente nelle priorità politiche n. 7 (informatizzazione) e n. 9 (miglioramento della qualità dei servizi).

In particolare l'impegno si è concentrato su:

- studi di fattibilità e sperimentazione del *software* per la trattazione delle pratiche sulle interferenze tra impianti e condutture di energia elettrica e linee di comunicazione elettronica; è stato realizzato un prototipo e affidato l'incarico per il progetto definitivo ad una società specializzata nel settore con la previsione del collaudo entro il primo semestre 2006;
- contatti con l'Autorità delle garanzie nelle comunicazioni, al fine di individuare gli obiettivi e le linee guida necessari per porre in essere il nuovo contratto di servizio con la RAI, in linea con quanto previsto dalla legge n. 112 del 2004. Nel corso del 2005 si è provveduto all'acquisizione di tutti gli elementi necessari per le conseguenti valutazioni;
- completamento del rilascio delle abilitazioni alla sperimentazione in tecnica digitale alle 600 emittenti televisive nazionali e locali, che ne hanno fatto richiesta, e concessione delle proroghe delle trasmissioni in tecnica analogica alle emittenti in possesso dei necessari requisiti nelle more della conversione definitiva in digitale.

La Direzione è anche interessata, con un suo specifico obiettivo istituzionale, alla erogazione di contributi alla emittenza televisiva locale a carattere commerciale, in attuazione della funzione propria del Ministero di organo preposto alla normazione secondaria in materia di contributi.

La complessità normativa del settore e la necessità di assicurare la corretta interpretazione dei regolamenti e l'uniforme applicazione della disciplina, nel corso dell'anno, hanno richiesto un consistente impegno da parte dell'Amministrazione per individuare un percorso interpretativo e giustificativo di una erogazione di risorse pubbliche, che nel triennio si è mantenuta su livelli elevati, come evidenziato nella tabella che segue:

CAPITOLO 3121 - Contributi in favore di concessionari per la radiodiffusione televisiva in ambito locale

Anno	Prev. def. comp.	Prev. def. comp. C.d.R. 4	%
2003	72.746.562,00	152.450.046,00	47,72
2004	85.759.466,00	247.969.404,08	34,58
2005	101.469.020,00	274.774.722,94	36,93

In sostanza, è stato necessario individuare criteri e modalità di interpretazione delle norme di carattere regolamentare ed amministrativo, in coerenza con le finalità e l'interesse pubblico sostanziale, che la stessa legge ha inteso perseguire, ovvero pluralismo dell'informazione e libera manifestazione del pensiero.

Le istruzioni, contenute in due circolari del Direttore generale, rispettivamente del 2 e 20 settembre 2005, indirizzate ai 21 Comitati Regionali per le Comunicazioni (CO.RE.COM.), hanno lo scopo di dirimere le perplessità manifestate da numerosi operatori del settore ed assicurare una corretta ed obiettiva prassi procedurale in ordine ai criteri per la formazione delle graduatorie e per la conseguente erogazione dei benefici. In sintesi, le emittenti producono le relative domande ai CO.RE.COM., competenti per territorio, allegando documenti e dichiarazioni comprovanti il possesso dei requisiti richiesti, tra i quali l'adesione al Codice di

Autoregolamentazione sulla tutela dei minori in TV ed a quello in materia di televendite, che comunque non possono superare l'80 per cento della programmazione, nonché dei servizi di astrologia, cartomanzia, gioco del lotto, totocalcio, lotterie e similari. Nella domanda, inoltre, debbono essere indicati due elementi indispensabili: la media dei fatturati realizzati negli anni precedenti, prevedendo anche la ripartizione qualora siano interessate più Regioni o Province autonome, ed il numero del personale dipendente applicato allo svolgimento dell'attività televisiva, con l'indicazione, qualora l'emittente abbia presentato la domanda per più Enti locali, della quota-parte interessata alle singole aree.

I Comitati Regionali, accertata l'effettiva sussistenza dei requisiti, predispongono le relative graduatorie, trasmettendole al Ministero per la conseguente ripartizione dell'ammontare annuo dello stanziamento previsto dall'art. 45, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Il Ministero, a sua volta, provvede all'erogazione dei contributi nei limiti dello stanziamento relativo a ciascun ambito regionale, nella misura di un quinto in parti uguali alle emittenti aventi titolo e per i quattro quinti a quelle collocate ai primi posti della graduatoria secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 3, del citato regolamento n. 292 del 2004 (per il 2005, nell'ambito del 37 per cento dei graduati in posizione utile).

I provvedimenti sanzionatori per la riduzione dei contributi e per l'esclusione dagli stessi sono fissati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

La tabella di seguito riportata presenta una situazione completa, riferita all'ultimo triennio, delle richieste avanzate e dei relativi accoglimenti, previa valutazione della regolarizzazione della posizione di ciascuna emittente.

Anno	Domande presentate	Domande accolte	Note
2003	434	403	380 liquidate; 23 in attesa di regolarizzazione
2004	462	438	432 liquidate; 6 in attesa di regolarizzazione
2005	467	434	Procedure di verifica in corso

Per quanto riguarda l'erogazione dei contributi per l'anno in corso, il decreto del Ministro, datato 29 marzo 2006, ha recepito i suddetti criteri, che risultano quindi aver raggiunto gli obiettivi prefissati della correttezza interpretativa e della uniformità di applicazione della disciplina del settore.

Direzione generale per la regolamentazione del settore postale

A premessa della illustrazione e valutazione dell'attività gestionale della Direzione generale, va precisato che nel 2005 è stata effettuata in primo luogo una generale ricognizione delle funzioni svolte in esito agli effetti del riassetto del Ministero. Tale ricognizione si è resa peraltro necessaria per rapportare nella maggior misura possibile le proprie competenze alle funzioni di Autorità di regolamentazione del settore postale, attribuite dall'art. 2 del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261. La regolamentazione del settore è finalizzata alla realizzazione, entro il 2009, di un mercato postale comune nell'ottica della liberalizzazione e della concorrenza, secondo un processo, tuttora in corso, posto per ultimo dalla direttiva 2002/39/CE.

A seguito del recepimento di tale direttiva, avvenuto con il d.lgs. n. 384 del 2003, il quadro regolamentare è in fase di implementazione attraverso strumenti regolamentari secondari che rendono sempre più concorrenziale il mercato e migliori le *performance* in termini di qualità del servizio. In tale contesto normativo, la Direttiva ministeriale ha assegnato alla Direzione generale due obiettivi strategici, rientranti rispettivamente nelle priorità politiche n. 3 e n. 9:

- progressiva liberalizzazione del mercato postale;
- monitoraggio della qualità del servizio postale universale.

Per quanto riguarda il primo, gli impegni hanno riguardato la riduzione dell'area riservata e la determinazione degli indici di qualità del servizio. A seguito dell'entrata in vigore del citato

d.lgs. n. 384 del 2003, sono state modificate alcune norme del d.lgs. n. 261 del 1999, tra le quali l'art. 4 "servizi riservati", che dispone in termini di limiti di peso e di prezzo dell'area riservata al fornitore del servizio postale universale. In attuazione di tale norma, è stata predisposta la normativa secondaria concernente l'ulteriore riduzione dell'area, adottando il relativo provvedimento con d.m. 29 dicembre 2005. Anche per quanto riguarda la determinazione degli indici di qualità del servizio postale universale, alla luce della precipua qualità ricoperta dal Ministro di Autorità di regolamentazione del settore postale, la Direzione generale ha predisposto il provvedimento mirante a definire gli standard di qualità del servizio per il periodo 2006-2008, esaminando le norme comunitarie del settore, valutando l'orientamento in proposito dei Paesi dell'UE, attivando un tavolo di lavoro congiunto con Poste italiane S.p.A. per l'esame delle tematiche connesse. Sull'argomento, la Direzione ha fatto presente che ha dovuto riconsiderare l'attività relativa all'obiettivo, in quanto l'Ufficio legislativo del Ministero, ricevute le bozze dei regolamenti, relativi al rilascio delle licenze individuali ed alle autorizzazioni generali, ha richiesto una rielaborazione del testo secondo la nuova normativa e la valutazione dell'impatto della legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge n. 241 del 1990" e della legge 14 maggio 2005, n. 80 "Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico".

In merito al secondo obiettivo, nel 2005 si è svolta tutta l'attività necessaria per procedere al rinnovo del contratto con l'organismo indipendente incaricato della verifica della qualità del servizio postale universale, scaduto a fine anno, secondo le procedure previste dalla disciplina sugli appalti di derivazione comunitaria. La gara si è conclusa con la stipula di un contratto biennale, prorogabile fino ad un massimo complessivo di cinque anni, per un costo nel biennio di 1.590.254,40 euro (al netto di IVA), interamente a carico di Poste italiane. Il monitoraggio in parola è consistito in azioni intraprese a seguito di segnalazioni specifiche o d'ufficio, in richieste di elementi informativi, in segnalazioni al fornitore del servizio universale di particolari problematiche, nell'esame dei *report* forniti mensilmente dall'organismo indipendente, nella predisposizione delle determine ministeriali relative al rispetto degli *standard* di qualità del servizio postale nonché nell'applicazione di eventuali penali a carico di Poste italiane. Nel corso dell'anno, risultano pervenuti ed esaminati 12 *reports* dell'organismo indipendente e sono state fatte 94 segnalazioni a Poste italiane su problematiche riguardanti gravi disservizi.

A tal proposito, con cadenza semestrale, Poste italiane è chiamata a fornire i propri dati consuntivi sui reclami pervenuti nel periodo di riferimento, sulla base dei quali la Direzione generale elabora poi un documento di valutazione e di indirizzo, rivolto alla stessa Società. La Direzione inoltre ha svolto, attraverso un'apposita elaborazione informatica, un monitoraggio sui dati reali di spesa di Poste italiane e sugli scostamenti rispetto alle previsioni iniziali nonché sul *trend* di utilizzo delle risorse. Nel corso del 2005, è stato possibile verificare costantemente la curva tendenziale di spesa, risultata superiore a quella preventivata.

Per quanto riguarda la filatelia, la Direzione, che con il d.P.R. n. 176 del 2004 ha assunto tutte le competenze in materia, ha svolto attività procedimentale per l'emanazione dei decreti che stabiliscono la nuova composizione della Consulta filatelica, organo tecnico del Ministero deputato ad esprimere pareri sul programma annuale di emissione di carte valori postali e sugli indirizzi di politica filatelica.

Vista la soppressione, con legge 31 marzo 2005, n. 43, della Giunta d'arte, si è reso necessario prevedere una "Commissione per lo studio e l'elaborazione delle carte valori postali", che è stata istituita con d.m. 8 luglio 2005 con compiti consultivi e di supporto all'attività del Ministero, per quanto riguarda lo studio, le caratteristiche tecniche e la selezione delle immagini e dei bozzetti per la realizzazione delle suddette carte.

La Direzione generale, in merito agli obiettivi assegnati ed allo stato di attuazione dei programmi, ha fatto presente che l'insufficienza degli stanziamenti previsti in bilancio per lo

svolgimento delle molteplici competenze, peraltro collegate alle funzioni di Autorità del settore postale, rischia di compromettere seriamente, nell'immediato futuro, il conseguimento degli stessi. In particolare, è stata rappresentata la mancata attuazione dell'art. 15 del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, che prescrive il rimborso delle spese sostenute dal Ministero per le attività amministrative e di vigilanza, connesse allo svolgimento delle funzioni di Autorità di regolamentazione del settore postale, attraverso le corresponsioni di contributi da parte degli operatori del mercato postale. Infatti detta prescrizione ha omesso la corrispondente norma contabile che prevede espressamente, ai sensi dell'art. 5, comma 5, della legge n. 478 del 1968 la riassegnazione dei contributi, pervenuti dai predetti operatori, ai capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero. Tale principio è peraltro conforme a quanto disposto da varie leggi comunitarie che prescrivono l'attribuzione delle entrate, derivanti da prestazioni e controlli da parte degli uffici pubblici, alle stesse amministrazioni che hanno proceduto, mediante rassegna ai sensi del regolamento di cui al d.P.R. 10 novembre 1999, n. 469. In merito, la Direzione generale ha proposto modifiche legislative tuttora al vaglio degli organi competenti.

Direzione generale per la gestione delle risorse strumentali ed informative

La Direttiva ministeriale ha assegnato alla Direzione sei obiettivi strategici di cui i primi tre, rientranti nella priorità politica n. 1, riguardano:

- la regolamentazione per l'acquisizione delle carte prepagate di telefonia mobile per le quali l'attività si è incentrata in particolare sulla predisposizione di una bozza del Codice di autoregolamentazione, concordata con la Direzione Nazionale Antimafia;
- la predisposizione del Codice di autoregolamentazione "SPAM" (termine convenzionale per indicare la presenza di disturbi di livello e continuità tali da ostacolare la possibilità di comunicare in rete);
- la redazione di un nuovo repertorio delle prestazioni per gli operatori TLC ed Internet, individuato come esigenza prioritaria nel corso delle riunioni dell'Osservatorio per la sicurezza delle reti e la tutela delle comunicazioni.

Gli altri tre obiettivi rientrano nella priorità n. 7 "Informatizzazione" e riguardano l'attività svolta dalla Direzione per la definizione delle linee guida e studi di fattibilità del sistema integrato per il controllo di gestione, la realizzazione di una infrastruttura idonea di comunicazione tra il Ministero e le sedi periferiche, per garantire la connettività e la sicurezza dell'intera rete in attesa che il CNIPA metta a disposizione il nuovo sistema pubblico (in atto è stata completata la LAN ministeriale, per cui tutti i servizi informatici di interesse comune sono a disposizione degli uffici di Roma e di cinque Ispettorati) ed infine la realizzazione di un protocollo informatico, gestito in *outsourcing* da un fornitore del CNIPA. Per quest'ultimo obiettivo, rispetto alle previste fasi di attuazione, si è ritenuto però di effettuare la sperimentazione per un periodo più lungo prima di introdurre la gestione documentale, allo scopo di poter mettere in servizio il sistema in modo controllato. L'esito della sperimentazione consentirà tra l'altro, nel corso del 2006, un progressivo smaltimento degli archivi cartacei.

Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione

La Direttiva ministeriale ha assegnato all'Istituto cinque obiettivi strategici. Il primo, che rientra nella priorità politica n. 3, riguarda le ricerche, la sperimentazione e quant'altro garantisca lo sviluppo economico e sociale nel settore ICT. Comprende anche l'obiettivo operativo biennale sullo studio di un progetto finalizzato alla certificazione dei siti idonei all'installazione di impianti a radiofrequenza, una sorta di "bollino blu". In entrambi i campi, i progetti sono stati conclusi secondo le previsioni, raggiungendo l'obiettivo. Anche le verifiche delle condizioni necessarie per l'inserimento di Internet e servizi a larga banda nel segnale della TV numerica (terrestre e via satellite) si sono concluse con dati positivi di fattibilità ed alcune iniziative, prese per la promozione degli applicativi *web-based* a larga banda per i cittadini e

soprattutto per le imprese, hanno garantito uno strumento di crescita per il sistema produttivo del Paese. Altrettanto intensa e rispondente è risultata l'operatività dell'Organismo di certificazione per la sicurezza informatica.

Il secondo obiettivo riguarda la ricerca di tecnologie innovative per la riduzione dei campi elettromagnetici e rientra nella priorità politica n. 4. L'obiettivo operativo collegato "Protocollo di misura dei campi elettromagnetici vicini emessi dai trasmettitori" doveva essere completato nel 2004, ma è stato riproposto nel 2005 in conseguenza della riduzione degli stanziamenti. La struttura, per garantire la continuità dello studio e la messa a punto delle metodologie di valutazione, si è avvalsa delle misurazioni effettuate da terzi, potendo così assicurare ancora il proprio contributo a livello internazionale.

Gli altri obiettivi strategici riguardano sia la formazione del personale, raggiunta con l'espletamento di vari corsi e la predisposizione di un piano formativo sulla base delle esigenze tecniche segnalate come prioritarie da ciascuna Direzione generale, compatibilmente con gli stanziamenti disponibili, sia la ricerca, sperimentazione ed applicazione di metodi e strumenti per migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini. L'attività è stata intensa, con studi, gare, prove e realizzazione di sistemi vari, i cui risultati complessivi sono stati di tutto rispetto, con pubblicazione per alcuni su riviste internazionali, garantendo il raggiungimento degli obiettivi.

Anche in questo settore, comunque, si è resa necessaria la rimodulazione di qualche progetto, passato all'esercizio successivo a causa dei provvedimenti di contenimento della spesa.

3.3. Approfondimenti.

A completamento dell'esame dell'attività gestionale del Ministero, si ritiene opportuno un approfondimento su un programma specifico e su un ufficio di coordinamento che sembrano, in coerenza con le priorità politiche individuate nella Direttiva del Ministero per il 2005, tendere allo sviluppo economico e sociale, con speciale attenzione per il Sud:

a. Programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno.

L'accesso alle comunicazioni a larga banda rappresenta un fattore chiave per il progresso dell'economia e dei servizi pubblici, talché il programma in esame promuove linee di intervento finalizzate al sostegno della domanda, pubblica o privata, con la realizzazione di infrastrutture di collegamento, tecnologicamente avanzate, nelle aree del Meridione disagiate orograficamente ed a scarsa densità di popolazione, non raggiunte dalle imprese di comunicazioni in quanto non redditizie dal punto di vista degli investimenti.

Il Programma, che nel corso del 2005 viene peraltro esteso dal decreto legge n. 35 del 2005, convertito con legge n. 80 del 2005, alle aree sottoutilizzate di tutto il Paese, rientra in un memorandum interministeriale del 12 marzo 2003 e vede quale soggetto attuatore, previa stipula di apposita convenzione, Sviluppo Italia S.p.A., che nel gennaio 2004 costituisce una società di scopo, Infratel Italia S.p.A., denominazione abbreviata della Società "Infrastrutture e Telecomunicazioni per l'Italia".

Per il primo intervento attuativo, il CIPE assegna al Ministero risorse pari a 150 milioni di euro, di cui 5,22 milioni per gli anni 2003 e 2004 e 144,78 milioni per il 2005.

A seguito di una convenzione-quadro con la citata Società, il Segretariato generale, competente alla gestione delle risorse gravanti sul cap. 7230, emette decreto d'impegno per l'intera somma assegnata per il 2004, pari a 5,22 milioni di euro, ed a seguito della positiva istruttoria sulla documentazione presentata, il 9 dicembre successivo emette il decreto di pagamento di 783.000,00 euro a titolo di anticipazione, pari al 15 per cento delle risorse allocate per l'anno.

L'importo 144,78 milioni per il 2005 viene dalla Legge Finanziaria frazionato in più anni (10 milioni per il 2005; 34,78 milioni per il 2006; 100 milioni ripartito nel biennio 2007-2008).

Nel corso del 2005, il Segretariato emette, il 4 aprile, un decreto di impegno e pagamento per 1,5 milioni, a titolo di anticipazione pari al 15 per cento delle risorse allocate, ed il 27 maggio un decreto di impegno per 8,5 milioni ad esaurimento dell'intera somma disponibile.

In data 16 settembre 2005, INFRATEL presenta una richiesta di pagamento dell'imposta rendicontata di 879.655,44 euro, relativa al primo *report* di monitoraggio. Il Segretariato generale, a conclusione della positiva istruttoria sulla decretazione presentata, emette un decreto di pagamento in conto residui per 747.707,12 euro, pari all'importo rendicontato al netto del 15 per cento degli oneri, già erogato a titolo di anticipazione.

Con successivo decreto legge, però, le risorse sono ridotte a 383.346,33 euro, per cui viene emesso un decreto di pagamento per un pari importo, prevedendo il saldo con le risorse di cassa assegnate per il 2006.

Le ultime fasi salienti del Programma in esame riguardano:

- riduzione e rimodulazione delle risorse operate dalla Legge Finanziaria 2006 (20,88 milioni per il 2006 e 30,00 milioni per ciascun anno nel biennio 2007-2008);
- destinazione, con delibera CIPE n. 35/2005, di ulteriori 80 milioni.

In merito, la Sezione centrale di controllo di gestione sulle amministrazioni dello Stato ha inserito nel programma per il 2006 un'indagine in materia di "Interventi per infrastrutture a larga banda nelle aree depresse".

b. Ufficio di coordinamento progetto speciale TV digitale terrestre.

L'Ufficio opera al di fuori dei C.d.R. anche se dispone di risorse della Direzione generale per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico, svolge funzioni di studio e ricerca, assicurando il contributo di idee nonché il supporto tecnico e logistico alle attività riguardanti l'argomento.

La Direttiva ministeriale gli ha assegnato due obiettivi strategici, entrambi rientranti nell'ambito della priorità politica n. 3.

L'impegno più interessante dell'Ufficio è quello del monitoraggio per la televisione digitale Terrestre che in atto vede il coinvolgimento del CNIPA e della Fondazione Bordini sia per l'espletamento delle gare per l'individuazione delle aree pilota sia per la selezione dei progetti da cofinanziare. Altrettanto importante è risultata l'attività di studio e conseguenti proposte per lo sviluppo della radiofonia digitale in Italia, che risulta peraltro in ritardo nel settore anche a causa della scarsa disponibilità di bande di frequenza *ad hoc*.

Per concludere, il Responsabile del Progetto, a consuntivo della sua attività nell'anno, ha redatto un'ampia relazione illustrativa sugli aspetti tecnici e normativi della nuova tecnologia, indicando l'azione svolta dal Ministero per l'implementazione del digitale terrestre. In particolare, si è resa necessaria la disciplina di una transizione graduale che garantisca il rispetto degli obblighi di tutela per gli utenti ed i limiti esistenti per la pubblicità e l'affollamento delle emissioni. Di conseguenza, nelle more dell'attuazione del Piano nazionale di Assegnazione delle Frequenze Televisive, i soggetti esercenti attività di radiodiffusione possono effettuare le sperimentazioni fino alla completa conversione delle reti. Visto che il termine di completamento della transizione al digitale, con decreto del 29 maggio 2005, è stato prorogato al 31 dicembre 2008, al momento coesistono i due sistemi, analogico e digitale, impostati su repliche dei programmi con l'aggiunta di servizi interattivi.

L'Italia comunque si colloca in una posizione di rispetto nel panorama europeo, con l'85 per cento della popolazione raggiunta in due anni dal digitale e 3.700.000 *decoder* sul totale europeo di 15 milioni, pari al 24,7 per cento; è in fase di completamento la digitalizzazione dei bacini di utenza campione (Regioni Sardegna e Val d'Aosta) e con decreto ministeriale del 4 ottobre 2005 sono state introdotte le regole ed i contributi per la realizzazione del programma nel 2006, definendo anche le aree tematiche di interesse pubblico che devono essere inserite nei servizi interattivi in ambito regionale.

4. Strumenti: organizzazione, personale.

4.1. Assetto organizzativo e personale. Incarichi dirigenziali.

Il primo semestre 2005 è stato interessato dalla riorganizzazione della struttura ministeriale, intervenuta, come già detto, con il d.P.R. 22 giugno 2004, n. 176, con il d.m. 16 dicembre 2004 e con il d.m. 27 giugno 2005. I punti salienti della riorganizzazione sono stati la creazione di una nuova Direzione generale, la variazione della denominazione delle altre Direzioni e la modifica, o la soppressione, di alcune competenze affidate ai singoli uffici di livello dirigenziale non generale.

Per una illustrazione più completa, si riporta nello schema sottostante la struttura ministeriale, relativa alle Direzioni generali, prima e dopo la riforma.

PRIMA	DOPO
D.G. affari generali	D.G. per la gestione delle risorse umane
D.G. pianificazione e gestione delle frequenze	D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico
D.G. concessioni e autorizzazioni	D.G. per il servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione
D.G. regolamentazione e qualità dei servizi	D.G. per la regolamentazione del settore postale
	DG. per la gestione delle risorse strumentali ed informative

In particolare, per le Direzioni generali, il nuovo assetto ministeriale ne prevede cinque, una in più rispetto al passato, che, pur con denominazioni diverse, come già visto, riprendono in massima parte le funzioni precedenti.

In effetti, a parte l'attribuzione alla Direzione generale per la gestione delle risorse umane delle funzioni di gestione del personale e di formazione del bilancio, l'attività demandata alle attuali Direzioni generali concerne la rappresentanza sul piano internazionale in materia di comunicazioni, la ripartizione delle frequenze, il controllo delle emissioni radioelettriche ed in generale la vigilanza nel settore, con specifico riguardo alla materia postale.

Il Segretario generale, inquadrato nei dirigenti di I fascia, svolge la funzione di coordinamento ed impulso per l'intera struttura e di collegamento tra il Ministro e gli organismi operativi.

Per quanto riguarda gli uffici di livello dirigenziale non generale, la riforma ha reso necessario procedere ad una riassegnazione degli stessi nell'ambito delle Direzioni generali, preposte, come è noto, ai rispettivi Centri di Responsabilità.

Tale nuova ripartizione è stata adottata con d.m. n. GMB/18126/12/04 del 28 dicembre 2004 ed al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa sono stati attribuiti gli incarichi a tutti i dirigenti di II fascia.

Per la copertura di alcuni posti rimasti vacanti è stato fatto ricorso a risorse esterne all'Amministrazione, ai sensi dell'art. 19 comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 (Uffici: IV, II, e III, rispettivamente delle Direzioni generali per la regolamentazione del settore postale, per la gestione delle risorse strumentali ed informative, per la gestione delle risorse umane).

Nel corso del 2005, sono stati inoltre confermati gli incarichi *ad interim* presso le sedi vacanti degli Ispettorati territoriali del Piemonte-Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia e Sardegna, già in precedenza attribuiti.

Non risulta invece che siano stati ad oggi assegnati incarichi di reggenza.

Nel conferimento degli incarichi, sono state rispettate le percentuali previste all'art. 19 del citato d.lgs. n. 165 del 2001; attualmente risultano vacanti 11 posti di funzione dirigenziale non generale, di cui n. 7 oggetto di bando di concorso, pubblicato sulla G.U. quarta serie speciale del 22 novembre 2005.

Nella tabella che segue vengono riportate sia la consistenza organica nel triennio 2003-2005 del personale, compresi gli Ispettorati territoriali, ripartito nelle varie qualifiche, aree funzionali e posizioni economiche, sia l'effettiva presenza al 31 dicembre 2005.

Dalla sua lettura, si riscontra che la dotazione complessiva è rimasta immutata negli anni in 2165 unità, con la sola modifica nel 2004 tra i dirigenti di I e II fascia.

La deficienza organica a tutto il 2005 è del 16,4 per cento. Sul punto la D.G. per la gestione delle risorse umane ha fatto, ad integrazione, alcune precisazioni ed in particolare, per i dirigenti di I fascia, tre dirigenti di II fascia hanno l'incarico di livello superiore, mentre è presente un dirigente di I fascia, esterno all'Amministrazione, con contratto *ad personam* in base all'art.19, comma, 6 del d.lgs. n.165 del 2001. Per i dirigenti di II fascia, oltre alle tre unità di cui sopra, due sono collocati "fuori ruolo".

Per l'area C3, infine, quattro unità svolgono le funzioni dirigenziali di II livello (art.19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001):

Qualifiche	2003	2004	2005	Presenze
	Dotazione organica	Dotazione organica	Dotazione organica	
Dirigenti I F.	8	10	10	5
Dirigenti II F.	52	50	50	42
C3	238	238	238	221
C2	234	234	234	145
C1	697	697	697	583
B3	308	308	308	301
B2	384	384	384	378
B1	174	174	174	77
A1	70	70	70	58
Totale	2.165	2.165	2.165	1.810

Con dPCM del 14 novembre 2005, in attuazione del disposto dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, è stata apportata una riduzione al numero complessivo dei posti in organico, come riportato nella tabella seguente:

Dir. I F	Dir. II F	C 3	C2	C1	B3	B2	B1	A1	Totale
10	50	274	269	520	392	387	62	61	2.025

Il provvedimento è stato registrato alla Corte dei conti il 12 gennaio 2006 e pubblicato sulla G.U. del 4 febbraio successivo.

Dal raffronto tra i due organici, si evidenzia che la riduzione è del 6,5 per cento e l'Amministrazione, in proposito, attesta la conseguente riduzione degli oneri per spese di personale in misura coerente con quanto stabilito dall'art. 1, comma 93, della citata legge n. 311 del 2004.

Per quanto riguarda il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali di I e II fascia presso gli uffici centrali e periferici del Dicastero, il Ministro delle comunicazioni ha provveduto a dettare i relativi criteri con decreto del 19 aprile 2005, successivamente annullato d'ufficio con decreto ministeriale dell'8 novembre 2005 per illegittimità del provvedimento. Sul decreto ministeriale la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 6/2006/P del 9 febbraio 2006, ha ricusato il visto e la conseguente registrazione, non accogliendo i pretesi motivi di illegittimità adottati dall'Amministrazione.

Considerate le carenze perduranti nella dotazione organica e la necessità di adeguare la corrispondenza fra i compiti istituzionali affidati al Dicastero e le occorrenti risorse umane, è stato predisposto il d.m. di programmazione triennale del fabbisogno del personale 2005/2007 e

formulata al Dipartimento della funzione pubblica la richiesta di autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali. Con dPCM del 4 agosto 2005, il Ministero è stato autorizzato a bandire 10 concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 7 dirigenti di II fascia e n. 40 unità lavorative, distribuite fra aree funzionali B e C, individuate per profili professionali, da destinare alle esigenze più pressanti della sede centrale e di quelle periferiche.

Sulla scorta di tali autorizzazioni, sono stati predisposti e pubblicati sulle GG.UU. del 22, 25 e 29 novembre 2005 i relativi bandi di concorso.

L'anno 2005 è stato interessato altresì alla problematica relativa alla redistribuzione del personale nell'ambito degli uffici, che ha presentato qualche difficoltà, vista la procedura complessa che ha coinvolto anche le OO.SS. Infatti il 1° febbraio, ai sensi dell'art. 6 del vigente CCNL, è stato inviato alle OO.SS. l'elenco delle risorse umane interessate alla riorganizzazione, strutturato sul criterio funzionale. In merito, le OO.SS. hanno chiesto l'attivazione dell'istituto della concertazione, concordando l'ordine di priorità degli interventi (funzionalità connessa alla riorganizzazione – professionalità tecnico-specialistica – interpellanza su base volontaria, con possibilità di riassegnazione, a richiesta dell'interessato, all'ufficio di provenienza). Dopo varie puntualizzazioni e proroghe per assicurare una adeguata informativa al personale, il 14 settembre 2005 è stato emanato l'ordine di servizio per le ultime assegnazioni nell'ambito della mobilità interna, garantendo, nei limiti del consentito, lo svolgimento di mansioni rientranti nel proprio profilo professionale, ma anche confacenti alle capacità e inclinazioni individuali.

Indubbiamente, il riordino ha richiesto un periodo di assestamento anche per risolvere le difficoltà legate al trasferimento tra gli uffici di competenza e personale.

In merito, la Direzione generale pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico ha fatto presente che sono state attribuite alla Direzione varie nuove competenze, provenienti da altre strutture, senza alcuna cessione delle proprie funzioni. Tale circostanza ha reso necessaria una rimodulazione della Direzione, in considerazione anche che, pur avendo incrementato il personale con circa 60 nuove unità, la dotazione organica risulta ancora insufficiente per far fronte alle attività connesse a nuove tecnologie nel settore radio (digitale terrestre fisso e mobile) ed alle incombenze scaturenti dalle profonde riforme dell'apparato amministrativo (controllo di gestione, protocollo informatico, contabilità analitica) che richiedono peraltro personale con livelli di qualificazione sempre più elevati. Segnala altresì la grave carenza che interessa il ruolo dei dirigenti, in quanto su cinque posti di seconda fascia tre rimarranno privi del titolare entro il mese di giugno 2006, mentre uno risulta non ricoperto già dal marzo 2005.

Anche la Direzione generale dei servizi di comunicazione elettronica e radiodiffusione rappresenta la carenza organica dei dirigenti, in quanto dei cinque uffici dipendenti sono coperti solamente tre e quelli privi di titolare sono retti da un funzionario amministrativo di qualifica C3S.

L'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione a sua volta evidenzia la difficoltà di distribuzione del proprio personale nella nuova articolazione, a seguito della sottrazione di circa 30 unità, di varie qualifiche, destinate alle nuove Direzioni generali, e della contestuale riduzione dei propri uffici da dieci a sette.

4.2. Strutture particolari.

A chiusura del capitolo sull'assetto organizzativo, si ritengono opportune alcune riflessioni su due strumenti di grande importanza per il Dicastero:

- il Servizio di controllo interno, in ragione dell'attività svolta;
- gli Ispettorati territoriali, quali fondamentali articolazioni periferiche.

4.2.1. Servizio di controllo interno (SECIN).

Ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 14 maggio 2001, n. 258, come modificato dall'art. 4 del d.P.R. 2 marzo 2004, n. 84, il Servizio in argomento dispone di un contingente di persone al massimo di dieci, di cui non più di due con qualifica di dirigente.

Attualmente, la struttura è organizzata su un Collegio di Direzione, composto da due membri, il Presidente del Servizio e un dirigente di II fascia, e da ulteriori otto unità, di cui un dirigente di II fascia, tre dell'area professionale C3, uno dell'area C1 Super e tre dell'area B2.

Il Servizio si avvale della collaborazione dei controlli di gestione collocati presso i vari Centri di Responsabilità, coordinati da referenti appositamente incaricati di coadiuvare i Direttori generali. La sua attività programmatica e di controllo, nell'anno 2005, è stata intensa, anche in conseguenza dei rilevanti cambiamenti organizzativi e strutturali del Dicastero che hanno interessato i vari Centri di Responsabilità. Le competenze hanno riguardato la programmazione e l'acquisizione degli elementi utili per la predisposizione di un documento completo di pianificazione, che corrispondesse agli indirizzi politici dettati dal Ministro.

Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi, pur complesso a causa della nuova distribuzione dei compiti all'interno delle Direzioni generali, è stato assicurato nei tempi e le relazioni semestrali sono state inviate al Ministro con le osservazioni specifiche su taluni obiettivi che presentavano qualche incoerenza.

Nel corso dell'anno, il Servizio è stato impegnato in una rivisitazione del sistema, già adottato, per la valutazione della dirigenza, apportando modifiche per renderlo il più possibile omogeneo per la prima e la seconda fascia, per incrementare gli indicatori e per introdurre una fase preliminare di autovalutazione. Per divergenza di vedute nell'ambito del Ministero, proprio su questo ultimo elemento, i criteri di valutazione sono rimasti quelli precedenti.

Sul controllo di gestione, la metodologia adottata fin dal 2001 ed approvata dal Ministro nel 2002 è imperniata sull'esame di una serie di dati relativi agli obiettivi contenuti in direttiva e all'attività ordinaria di competenza, messi in relazione alle corrispondenti voci d'impegno del personale e di impiego delle risorse strumentali e finanziarie.

In atto, sono in corso contatti con il CNIPA per effettuare una ricognizione dell'attività del Ministero e la messa a punto di un sistema informatizzato sul modello del Ministero dell'infrastrutture.

Il Servizio è stato impegnato anche nella stesura del manuale di gestione del protocollo informatico e nella redazione dello stato di attuazione del Programma di Governo, per il quale ha fornito la necessaria documentazione, coinvolgendo i C.d.R. e coordinandosi con l'Ufficio legislativo.

E' stata infine assicurata la partecipazione alle riunioni concernenti gli aspetti organizzativi e le tematiche di contrattazione del personale.

4.2.2. Gli Ispettorati territoriali.

Costituiscono articolazioni periferiche rette da un dirigente di II fascia, incaricato ai sensi dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, e con ambiti territoriali che coincidono con le Regioni amministrative ad eccezione dell'accorpamento Marche ed Umbria, Abruzzo e Molise, Puglia e Basilicata, per un totale di sedici strutture.

Le competenze tecnico-amministrative sono dettagliatamente riportate nel d.m. 16 dicembre 2004 e sono ripartite in quattro sottoarticolazioni: logistica - autorizzazioni, verifiche e controlli - reti e servizi di comunicazione elettronica nel settore telefonico - reti e servizi di comunicazione elettronica nel settore radioelettrico.

Attraverso gli Ispettorati, il Ministero esplica un adeguato servizio di monitoraggio e controllo delle frequenze radio, svolto soprattutto attraverso la vigilanza del corretto uso delle frequenze, la verifica della conformità tecnica degli impianti di telecomunicazione,

l'individuazione di impianti non autorizzati nonché la ricerca di metodologie tecniche atte ad ottimizzare l'uso di canali radio.

In ciascun ambito territoriale operano le dipendenze provinciali che svolgono a livello locale i compiti delle sottoarticolazioni, comprese le funzioni di sportello per il pubblico. Gli Ispettorati concorrono anche allo svolgimento dei corsi di formazione professionale di base, di aggiornamento e specialistica e, ferma restando l'attività di coordinamento del Segretariato generale, fanno riferimento a tutte le Direzioni generali e all'Istituto superiore per le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione per le materie di rispettiva competenza.

La struttura tecnica è costituita da una serie di Centri di controllo radio frequenze operanti sia come stazioni fisse sia come laboratori attrezzati; tutte le stazioni, sia fisse che mobili, sono dotate di apparecchiature di monitoraggio in grado di effettuare la sorveglianza sulle bande di frequenza e quelle mobili consentono di intervenire con la necessaria rapidità su tutto il territorio di appartenenza.

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie.

5.1. Attività contrattuale.

L'attività contrattuale non ha presentato implicazioni di rilievo ed è stata contenuta in settori specifici, rispondenti agli indirizzi istituzionali, in osservanza dei principi di economicità ed efficienza e nel rispetto delle norme vigenti.

Per quanto concerne l'acquisto di beni e servizi, si riportano di seguito le attività messe in atto dai vari Centri di Responsabilità:

- Gabinetto e Segretariato generale.

La spesa per acquisti di beni e servizi nell'anno 2005 è di 1.565.706,61 euro, importo corrispondente all'intero stanziamento complessivamente previsto per i relativi capitoli di spesa.

Per quanto riguarda i risultati degli investimenti nel settore dell'informazione e della comunicazione, va precisato che il Ministero è il destinatario delle risorse assegnate dal CIPE, per ultimo con la delibera n. 35 del 2005, a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per l'attuazione del Programma per la larga banda nel Mezzogiorno, già illustrato in precedente paragrafo.

Sulla base della convenzione stipulata tra l'Amministrazione e la Società Sviluppo Italia, la citata Infratel Italia ha fatto un'analisi del fabbisogno di infrastrutture nelle aree interessate, ha elaborato i Piani tecnici territoriali e nel 2005 ha pubblicato, a livello europeo, un bando di gara d'appalto per un importo complessivo di 126.970 milioni di euro, articolato in sette lotti, avente per oggetto la progettazione esecutiva e la successiva realizzazione di infrastrutture abilitanti, costituite da impianti in fibra ottica. Alla pubblicazione del bando è seguita la procedura di aggiudicazione per la realizzazione delle opere nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia.

- Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico.

Nell'ambito delle Manifestazioni Olimpiche "Torino 2006", la Direzione ha curato la gestione del contratto per la fornitura di due sistemi di radiogoniometria, a gara comunitaria, da destinare all'Ispettorato territoriale Piemonte e Valle d'Aosta per le esigenze organizzative delle citate Olimpiadi e per i compiti istituzionali ordinari. In proposito, l'Amministrazione ha sottolineato le notevoli difficoltà gestionali del contratto medesimo, derivanti dagli interventi correttivi di bilancio che non hanno consentito di concludere l'iter procedurale di liquidazione per i tagli effettuati sulla cassa del relativo capitolo.

L'attività contrattuale ha previsto altresì nel corso dell'anno l'acquisizione di 35 ricevitori di misura e di monitoraggio per un importo di 1.660.806,00 euro, da destinare agli Ispettorati territoriali per l'espletamento dei compiti istituzionali connessi al controllo delle emissioni radioelettriche. In tale settore, peraltro, visto il notevole sviluppo tecnologico della

strumentazione di misura, parte delle risorse finanziarie disponibili vengono decentrate in periferia per consentire ai predetti Ispettorati di provvedere direttamente alle procedure d'acquisto, previa autorizzazione di un apposito piano di acquisizione per ciascun esercizio finanziario. Qualora le esigenze fossero comuni a più Ispettorati, si provvede invece centralmente tramite l'indizione di gare comunitarie.

- Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione.

L'attività contrattuale è molto contenuta e gli acquisti di beni e servizi vengono fatti prevalentemente dalle Direzioni generali risorse umane e risorse strumentali e informative, con cifre trascurabili rispetto a quelle gestite dalle Direzioni stesse.

- Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

All'Istituto, quale organo tecnico-scientifico del Ministero, la legge assegna, tra l'altro, compiti di studio e ricerca scientifica, anche mediante convenzioni con enti ed istituti di ricerca specializzati nel settore.

In particolare, con riguardo all'attività contrattuale, l'Istituto nell'anno 2005 ha acquisito beni e servizi per una spesa complessiva di 2.757.024,00 euro.

In merito, l'Amministrazione lamenta che il d.l. n. 211 del 17 ottobre 2005, decurtando gli stanziamenti di cassa dei propri capitoli di bilancio, ha pregiudicato la liquidazione degli impegni di spesa presi durante l'esercizio finanziario, soprattutto per quelli riguardanti l'acquisizione di impianti e strumenti scientifici e per la ricerca tecnico-scientifica. Aggiunge altresì che tale situazione si riflette anche sull'attività istituzionale per il 2006, in quanto si sono accumulate consistenti somme di residui passivi.

Gli investimenti, relativi al raggiungimento degli obiettivi del Programma di Governo, che sono stati tutti completati nonostante i ridotti stanziamenti, hanno trovato realizzazione con il ricorso alla disciplina dei lavori in economia.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale svolta dagli Ispettorati territoriali, essa si è incentrata sulle normali spese correnti, necessarie per il funzionamento, sulle acquisizioni di beni e servizi, finalizzate alle attività istituzionali, come l'acquisto di materiali di consumo o la manutenzione dei mezzi in uso, e l'acquisizione di strumentazioni speciali nonché di materiale informatico.

L'attività in parola, anche a causa della limitata quantità di fondi messi a disposizione sui capitoli di bilancio, si è svolta con attenzione particolare nei riguardi dei soggetti fornitori, scegliendo quelli in convenzione CONSIP, ove esistenti, o procedendo in economia, ai sensi del d.P.R. n. 384 del 2001 e del decreto 4 marzo 2002, previa richiesta di più offerte.

Le forniture più importanti sono state comunque effettuate direttamente a livello centrale.

5.2. Nuove tecnologie.

Nella Relazione dello scorso anno si è parlato delle attività di potenziamento del sistema informativo del Ministero, con specifico riferimento al supporto alla gestione amministrativo-contabile, precisando altresì che il cablaggio delle sedi dell'Amministrazione ne costituisce condizione necessaria per la realizzazione.

Nel corso del 2005, il progetto ha dato i risultati attesi. Infatti, il cablaggio dello stabile di viale America è stato completato, assicurando il collegamento con tutti gli uffici di Roma e con cinque Ispettorati. E' stato anche predisposto il piano generale di interconnessione di tutte le reti locali tramite il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), i cui servizi saranno completatamente disponibili nella seconda metà del 2006. Infine, per quanto riguarda l'attivazione del protocollo informatico, sono state previste la formazione di tutti i profili di utilizzatori e l'assistenza all'avviamento degli uffici, compresa la fornitura delle stampanti termiche e del materiale di consumo.

Molto intensa è stata anche l'attività svolta dal Ministero nelle nuove applicazioni informatiche e nell'aggiornamento tecnologico delle postazioni degli uffici e dei *server* applicativi.

Tra i vari progetti, si riportano di seguito quelli che risultano di maggiore efficacia per i settori di competenza e che si trovano in una fase avanzata di operatività:

- estensione a tutti gli uffici del sistema di rilevazione delle presenze, associato ai badge;
- progettazione e realizzazione del sistema di gestione delle entrate del Ministero;
- progettazione e "prototipazione" del sistema di controllo delle interferenze;
- realizzazione, nell'ambito del progetto per la unificazione e revisione del portale delle Comunicazioni, di uno sportello di *self-service*, rivolto alle imprese operanti nel settore per tutte le notizie utili ai lavori, alle relative pratiche ed ai pagamenti;
- analisi dei fabbisogni degli uffici, procedendo all'inventario delle dotazioni e delle esigenze dei servizi amministrativi;
- gestione dei processi di appalto, fino all'aggiudicazione, condotta in modo unitario e continuativo, senza la frammentazione delle varie fasi contrattuali che aveva caratterizzato il sistema per buona parte del 2005;
- definizione di una architettura applicativa omogenea di tutti i sistemi, sulla base di un esame delle esigenze ministeriali.

Ministero della difesa

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 del 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 – profili peculiari della Difesa:* 3.3.1. Le missioni internazionali della Difesa; 3.3.2. L'Agenzia Industrie-Difesa; 3.3.3. Le dismissioni immobiliari della Difesa.

4. Strumenti: organizzazione-personale-nuove tecnologie: *4.1. Profili di rilievo dell'organizzazione della Difesa:* 4.1.1. L'evoluzione organizzativa dell'Arma dei Carabinieri; 4.1.2. Il Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità degli enti ed organismi della Difesa; *4.2. Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale civile e militare della Difesa;* *4.3. L'Innovazione tecnologica – I sistemi informativi della Difesa.*

5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi: *5.1. Attività contrattuale:* 5.1.1. Attività contrattuale dell'Arma dei Carabinieri; *5.2. I Programmi di armamento di particolare rilievo;* *5.3. L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'Amministrazione della Difesa sta vivendo un momento di particolare delicatezza, in quanto la progressiva diminuzione delle risorse, da destinare agli investimenti sia per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti sia per le esigenze della *forza professionale*, ulteriormente marcata nel bilancio 2006, ha determinato la prevalenza della spesa per il personale in un contesto che in passato era invece caratterizzato dall'alto livello di acquisizione di beni e servizi.

Mentre si allontana, quindi, l'obiettivo di incrementare l'incidenza sul Pil (ormai la Funzione Difesa è decisamente al di sotto dell'1 per cento) per avvicinarsi al livello dei maggiori Paesi europei, si riscontra il progressivo spostamento del baricentro della gestione delle procedure contrattuali verso i C.d.R. di forza armata.

Il ruolo del C.d.R. Segretario generale deve ancora consolidarsi nel rapporto con le Direzioni generali, sia al fine di individuare il livello di *Governance*, sia nell'ottica di un efficace controllo della spesa e di verifica dei risultati gestionali.

Nel primo scorcio del 2006, sono stati emanati provvedimenti di riorganizzazione di alcune Direzioni generali che non indicano un disegno univoco, laddove, da un lato, realizzano un accorpamento di materie disomogenee (previdenza, stralcio della leva ed avvio al collocamento) e, dall'altro, scindono la Direzione di commissariato e per i servizi generali in due direzioni, mentre gran parte della spesa di esercizio viene gestita dai C.d.R. di forza armata.

Questi elementi indicano il rischio di sovrapposizioni di competenze e conseguenti diseconomie e, comunque non diminuiscono ma semmai aumentano le strutture ministeriali.

L'Arma dei Carabinieri consolida il processo di riorganizzazione delle strutture.

Procede lo sviluppo dell'informatizzazione della Difesa in un sistema unitario, ma ancora deve diffondersi l'integrazione con il S.I.CO.GE, che costituisce uno strumento fondamentale per il controllo dei procedimenti di erogazione della spesa. E', comunque, ancora lontana l'integrazione del SIV con le strutture decentrate.

Si affinano le analisi del SECIN le quali rilevano un consistente livello di obiettivi non conclusi, anche se per alcuni di essi è risultata determinante la minore disponibilità di risorse finanziarie. Si conferma la perplessità avanzata nello scorso esercizio dalla Corte sulla correlazione di alcuni obiettivi con le risorse provenienti dalla dismissione degli immobili, risorse rivelatesi non disponibili sia per la situazione di stallo registratasi nella prima parte del 2005 (solo nel marzo 2006 è stata definita la ricognizione degli immobili) sia per la mancata erogazione da parte del MEF dell'attesa anticipazione di 968 milioni di euro.

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 dieci 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.

Per quanto attiene all'Agenzia Industrie-Difesa, appare più marcato il collegamento con le strutture ministeriali, laddove si era segnalata nella precedente relazione l'opportunità di una configurazione maggiormente compatibile con le caratteristiche imprenditoriali dell'Agenzia, mentre si riduce il livello delle commesse dell'Amministrazione, a fronte di una maggior presenza sul mercato ed i risultati gestionali mostrano un rallentamento rispetto allo sviluppo riscontrato nel precedente esercizio.

Il quadro delineato indica l'esigenza di una riflessione sul sistema complessivo al fine di assicurare l'ottimale interazione delle sue componenti ed evitare interventi di segno diverso dai quali possano derivare, come si è detto, sovrapposizioni di competenze e conseguenti diseconomie, soprattutto in considerazione del ridimensionamento delle risorse da destinare agli investimenti.

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

2.1. Analisi finanziaria.

Una notazione che può farsi sul bilancio complessivo della Difesa, in base alla classificazione economica semplificata, è che continua ad aumentare il livello della spesa di personale sul totale.

Esso raggiunge il 66,85 per cento degli stanziamenti definitivi (14.262 milioni di euro), con un incremento di 2,85 punti percentuali rispetto al 2004 (13.569 milioni), esercizio che aveva registrato un incremento, rispetto al 2003, di ben il 7,56 per cento (12.490 milioni). Va tenuto conto che con il riordino delle carriere militari dovranno attendersi ulteriori aumenti nel 2006.

La restante spesa di funzionamento, destinata all'acquisto di beni e servizi della difesa, vede una sensibile diminuzione degli stanziamenti definitivi, i quali, nel 2005 ammontano a 3.582 milioni, mentre nel 2004 erano 4.152 e nel 2003 raggiungevano 4.972 milioni.

La spesa di investimento si è assestata a 2.546 milioni (pari all'11.93 per cento del bilancio), in leggero incremento rispetto ai 2.490 milioni del 2004 ed in diminuzione rispetto ai 2.639 milioni del 2003.

2.1.1. Analisi per Centri di Responsabilità.

Un primo dato che appare di grande rilievo e sul quale ci si sofferma nella parte dedicata alla programmazione, è la netta diminuzione degli stanziamenti iniziali di competenza i quali, dopo il significativo taglio operato dalla Legge Finanziaria, sono stati portati da 19.499 milioni di euro del disegno di legge di bilancio a 17.782 della legge di bilancio (legge n. 267 del 2005).

Rinviando alla trattazione della programmazione della Difesa le considerazioni sul rilievo della funzione-difesa rispetto al Pil si propone, nella tabella seguente, l'evoluzione degli stanziamenti di competenza per i C.d.R. della Difesa:

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per centri di responsabilità

(in migliaia di euro)

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
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	187.404,79	134.979,81	74.531,60	-3.794,82	-71,45	205.645,14	88.899,85
Bilancio e affari finanziari	155.822,32	322.916,57	-20.089,78	-128.888,23	-1.063,35	172.875,21	336.569,39
Segretariato generale	6.803.982,62	6.041.702,08	535.367,01	-39.852,68	12.804,67	6.550.021,08	4.235.494,51
Esercito italiano	4.620.434,07	3.773.755,54	822.472,02	83.848,39	29.093,47	4.709.169,42	4.031.078,29
Marina militare	1.674.527,33	1.548.513,76	126.180,62	21.533,72	14.158,68	1.710.386,78	1.552.044,31
Aeronautica militare	2.747.493,22	2.423.281,80	227.593,64	60.692,57	68.608,67	2.780.176,68	2.295.198,00
Arma dei Carabinieri	5.013.145,24	4.776.577,26	423.187,89	6.461,05	746,18	5.206.972,38	5.242.886,36
Totale Amministrazione	21.202.809,59	19.021.726,81	2.189.243,00	0,00	124.276,87	21.335.246,68	17.782.170,71

Appare evidente, prendendo in esame l'evoluzione degli stanziamenti nell'ultimo triennio rapportati ai Centri di Responsabilità, come il Segretariato generale, che costituisce il vertice dell'area tecnico - amministrativa ed il cui budget ricomprende tutte le Direzioni generali, vede diminuire in maniera sensibile, anche rispetto al 2005, il proprio bilancio previsionale (del 29,9 per cento) mentre consistenti aumenti si rinvergono per l'Arma dei Carabinieri, i cui stanziamenti iniziali aumentano del 9,7 per cento e per l'Esercito Italiano (in aumento del 6,8 per cento). Una diminuzione significativa si rinviene per l'Aeronautica militare (del 5,3 per cento) che, collegata a quella del Segretariato generale, alla quale concorre in termini importanti la Direzione degli Armamenti aeronautici, conferma quel ridimensionamento, non solo dei programmi d'armamento, ma anche della spesa di esercizio¹ i cui effetti vengono analizzati nel corso della relazione.

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:

¹ Diretta al mantenimento in efficienza delle strutture.

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/ massa imp.
	a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	205.645,14	0,04	10,53	205.655,68	204.110,63	204.101,29	1.540,17	99,25
Bilancio e affari finanziari	172.875,21	0,04	1,84	172.877,05	172.124,33	172.124,33	722,98	99,56
Segretariato generale	6.550.021,08	1,39	66.613,50	6.616.634,58	6.517.882,69	6.456.232,55	40.559,81	98,51
Esercito italiano	4.709.169,42	1,00	379,80	4.709.549,21	4.707.629,32	4.707.893,47	742,20	99,96
Marina militare	1.710.386,78	0,36	12,78	1.710.399,56	1.708.576,37	1.709.225,87	1.127,56	99,89
Aeronautica militare	2.780.176,68	0,59	1.640,36	2.781.817,04	2.779.509,35	2.778.160,57	1.531,03	99,92
Arma dei Carabinieri	5.206.972,38	1,10	63.301,04	5.270.273,43	5.176.213,58	5.113.809,94	12.524,97	98,22
Totale Amministrazione	21.335.246,68	4,52	131.959,86	21.467.206,53	21.266.046,27	21.141.548,03	58.748,71	99,06

(*) come da consuntivo

	Stanziamenti definitivi 2004	Stanziamenti definitivi 2005
Bilancio Stato (titolo I+titolo II)	472.411.648,55	485.683.711,68
Incidenza Ministero su bilancio Stato	4,49	4,39

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

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.
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	220.471,32	209.975,21	206.264,63	194.458,41	11.806,22	95,24	93,56
Bilancio e affari finanziari	181.866,21	179.659,85	178.249,14	170.049,59	8.199,55	98,79	98,01
Segretariato generale	11.434.033,17	7.079.532,10	6.955.638,72	4.847.102,24	2.108.536,48	61,92	60,83
Esercito italiano	5.071.789,56	4.806.959,96	4.711.292,46	4.492.767,31	218.525,14	94,78	92,89
Marina militare	1.951.636,77	1.734.883,41	1.707.794,49	1.571.685,53	136.108,96	88,89	87,51
Aeronautica militare	3.365.116,91	2.869.889,93	2.854.697,38	2.495.448,46	359.248,92	85,28	84,83
Arma dei Carabinieri	5.618.337,41	5.361.069,55	5.345.352,05	5.009.962,84	335.389,21	95,42	95,14
Totale Amministrazione	27.843.251,36	22.241.970,00	21.959.288,86	18.781.474,38	3.177.814,47	79,88	78,87

	2004		2005	
	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa
Bilancio Stato (titolo I+titolo II)	586.368.761,79	491.543.933,28	597.711.373,15	502.569.687,93
Incidenza Ministero su bilancio Stato	4,82	4,44	4,66	4,43

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

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)	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	14.826,18	9.642,88	3,68	2.362,52	1,19	12.005,40	4,88	12.010,28
Bilancio e affari finanziari	8.991,00	2.074,74	27,90	753,50	1,84	2.828,24	29,74	2.857,98
Segretariato generale	4.884.012,09	1.609.130,31	53.228,72	2.627.491,27	4.963,35	4.236.621,58	58.192,08	4.294.813,66
Esercito italiano	362.620,15	215.126,16	533,74	131.711,49	643,96	346.837,66	1.177,70	348.015,35
Marina militare	241.250,00	137.540,34	33,34	94.760,28	662,29	232.300,62	695,63	232.996,25
Aeronautica militare	584.940,23	282.712,11	485,08	199.100,50	291,57	481.812,60	776,65	482.589,26
Arma dei Carabinieri	411.365,03	103.847,10	80.637,47	65.820,59	897,40	169.667,69	81.534,88	251.202,57
Totale Amministrazione	6.508.004,68	2.360.073,65	134.949,94	3.122.000,14	7.461,61	5.482.073,79	142.411,55	5.624.485,34

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

	2004		2005	
	Residui iniziali	Residui finali	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio Stato (titolo I + titolo II)	113.957.113,23	112.027.661,47	112.027.661,47	115.791.095,62
Incidenza Ministero su bilancio Stato	6,20	5,56	5,81	4,86

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

Dalla prima tabella emerge soprattutto, in considerazione dello scarso rilievo degli impegni sulla massa impegnabile che supera il 99 per cento per tutti i C.d.R. e dell'irrelevanza dei residui di stanziamento, ormai nel regime pieno indicato dalla legge n. 246 del 2003², il dato complessivo dell'incidenza degli stanziamenti definitivi della difesa rispetto a quelli del bilancio dello Stato, che diminuiscono dal 4,49 per cento al 4,39 per cento.

Tale dato è destinato a peggiorare nel consuntivo 2006, in considerazione della già riscontrata forte diminuzione degli stanziamenti iniziali.

Per quanto attiene alla seconda tabella, dedicata alla gestione di cassa, va innanzitutto segnalato il basso livello delle autorizzazioni sulla massa spendibile per il C.d.R. Segretariato generale che è limitata al 61,92 per cento ed, ovviamente, incide sui pagamenti totali i quali, sulla massa spendibile, raggiungono il 60,83 per cento.

Più significativo, al riguardo, è il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che raggiunge il 98,2 per cento (6.955,64 milioni di euro su 7.079,53).

Nella fattispecie quindi, si sono rivelate efficaci le procedure di erogazione della spesa, mentre hanno fortemente inciso le limitazioni alla cassa, aspetto questo che emerge anche dalla specifica analisi realizzata nel contesto dell'*auditing*.

I livelli dei pagamenti degli altri C.d.R. hanno anch'essi raggiunto livelli molto elevati, vicini al totale delle autorizzazioni di cassa le quali sono state, peraltro, di un livello ben più elevato di quello del Segretariato generale (esse vanno infatti per i C.d.R. di maggiore rilievo, dall'85,28 per cento dell'Aeronautica militare al 95,14 per cento dell'Arma dei Carabinieri).

² Con la quale è stato convertito il primo d.l. "tagliaspese", n. 194/2002.

Per quanto concerne la gestione dei residui, si rinviene una generalizzata diminuzione della massa residui che, in termini globali, si abbatta del 13,58 per cento (da 6.508,00 milioni a 5.624,48).

Di rilievo è la diminuzione per l'Arma dei Carabinieri del 38,93 per cento (da 411,36 milioni a 251,20) e quella dell'Aeronautica militare del 17,50 per cento (da 584,94 milioni a 482,59), ma, in considerazione dei valori in gioco e della sua estrema complessità (data dalla compresenza di direzioni che gestiscono personale e direzioni che gestiscono contrattualistica e programmi d'armamento) va anche considerata quella, del 12,06 per cento, registrata per il C.d.R. Segretariato generale (da 4.884,01 milioni a 4.294,81).

Il *trend* dei residui trova conferma nel rapporto con quello riscontrabile nel bilancio complessivo dello Stato, che indica una forte diminuzione dei residui della Difesa, sia per i residui iniziali, dove l'incidenza passa dal 6,20 per cento del 2004 al 5,81 per cento del 2005, sia per quelli finali, la cui incidenza si riduce ulteriormente dal 5,81 per cento di quelli iniziali al 4,86 per cento di quelli finali.

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 della difesa, come è avvenuto negli ultimi esercizi, e nell'*Auditing* su particolari filiere contabili che si sono chiuse nell'esercizio 2005 con l'estinzione dell'obbligazione.

Si prosegue con la sperimentazione, estesa a più mandati di pagamento, deliberata, in sede di approvazione del programma di lavoro, dalle Sezioni riunite con la delibera n. 34 del 2005.

2.2.1. *Auditing* sul sistema contabile.

Capitoli promiscui

Uno dei temi di particolare interesse per l'*auditing* finanziario contabile è quello dei capitoli promiscui, che, diversamente dai capitoli-fondo, caratterizzati da indeterminatezza dell'oggetto, presentano una nomenclatura che prevede più oggetti che complessivamente toccano un ambiente molto vasto.

Oltre a verificarsi, in tal modo, un contrasto al principio della specificazione della spesa, ne soffre la filiera del controllo di gestione che viene a perdere parametri di riferimento.

Ad una maggiore incidenza dei capitoli promiscui corrispondono un minore affinamento gestionale ed una peggiore lettura della spesa.

Capitoli promiscui di particolare interesse si rinvencono nell'ambito del C.d.R. Esercito italiano: il cap. 4246, ad esempio, che ha un oggetto che si occupa del mantenimento della dotazione di “mezzi, impianti, apparecchiature, macchinari, equipaggiamenti, armi e munizionamento, nonché dei relativi materiali, scorte e dotazioni, comunque attinenti al funzionamento di tutti i settori dell'esercito...”.

Questo capitolo presenta stanziamenti definitivi di competenza per 221,86 milioni ed impegni effettivi per 221,73 milioni, pagamenti sulla competenza per 105,17 milioni e residui di nuova formazione per 116,56 milioni.

Un capitolo, sempre del C.d.R., la cui promiscuità raggiunge livelli notevoli è il cap. 4252, il cui oggetto spazia dalle spese generali d'ufficio a quelle postali e telegrafiche, fino a quelle per la cartografia e per il servizio di barberia.

Appare evidente che un oggetto del genere pone nel nulla la logica stessa che presiede alla costruzione dei capitoli di bilancio, determinando un magma contabile che non consente un'analisi effettiva della dinamica di spesa, in quanto non è possibile riferire gli andamenti ad una materia specifica e, quindi ai fenomeni gestori sottostanti.

Nel caso di specie, può solo constatarsi che il complesso indistinto delle attività ha avuto stanziamenti definitivi e impegni effettivi per 19,20 milioni, pagamenti sulla competenza per 18,85 milioni e residui di nuova formazione per 0,35 milioni.

Rispetto al precedente esercizio, i valori in gioco sono sensibilmente inferiori (gli stanziamenti definitivi raggiungevano nel 2004 145,00 milioni di euro, 144,40 gli impegni effettivi, 115,23 i pagamenti sulla competenza e 29,17 i residui di nuova formazione). Tale circostanza può essere considerata positivamente nel senso del progressivo decremento del capitolo in favore di una distribuzione più puntuale delle risorse su capitoli specifici.

Di rilievo è comunque l'incidenza sul bilancio complessivo della Difesa di tale tipologia di capitoli che si mantiene elevata (con una media superiore al 70 per cento)

Si ribadisce, in conclusione, l'esigenza di porre un limite alla presenza nel bilancio di tali capitoli che non consentono una reale azione di *governance* da parte dell'Amministrazione, e la presenza in genere di elevati residui lo dimostra - contraddicendo la tesi che un *basket* più ampio e flessibile migliori la dinamica di spesa - e, tanto meno una lettura da parte degli Organi di controllo sia interno che esterno.

Capitoli Fondo

Come già si è sottolineato, diversamente dai capitoli promiscui, i capitoli fondo si distinguono generalmente per l'indeterminatezza dell'oggetto.

Va precisato che non sempre viene esplicitamente indicata la caratteristica del capitolo con la denominazione "Fondo", esistendo capitoli che hanno tale sostanziale natura ma non il "nomen".

A titolo esemplificativo si indicano capitoli rientranti nelle due diverse fattispecie.

Capitoli dalla denominazione "fondo":

- cap 7000: fondo di investimento da ripartire nel settore della ricerca scientifica;
- cap 1121: fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre Forze armate;
- cap 1183: fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi;
- cap 4841: ripianamento di eventuali deficienze di cassa dipendenti da forza maggiore, dolo o negligenza di agenti dell'Amministrazione- reintegrazione al fondo scorta di somme anticipate e non recuperabili;
- cap 4842: fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi dell'Arma dei carabinieri.

Capitoli con funzione di "fondo":

- cap: 1352: somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi;
- cap. 1255: ripianamento di eventuali deficienze di cassa dipendenti da forza maggiore, dolo o negligenza di agenti dell'Amministrazione - reintegrazione al fondo scorta dei corpi di somme anticipate e non recuperabili;
- cap 1253: anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed altri organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere a momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle particolari esigenze previste dai rispettivi ...;
- cap 1216: spese da destinare alla costituzione del fondo casa.

Nella Difesa essi sono quindi numerosi anche se non incidono in termini rilevanti sul bilancio complessivo dell'Amministrazione (l'incidenza infatti non supera l'1 per cento).

Il più importante è il cap. 1253 "Anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed altri organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere a momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle particolari esigenze previste dai

rispettivi ...” che mostra 42,53 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed impegni e pagamenti corrispondenti (di poco inferiori ai 45,46 milioni dell’esercizio 2004).

L’identità dei stanziamenti, impegni e pagamenti fornisce l’evidenza di come la funzione di questo capitolo, com’è stato sottolineato in passato dalla Corte, non sia quella di perseguire funzioni proprie ma di costituire una riserva alla quale approvvigionarsi per deficienze di cassa.

Alla stessa stregua, è stato sempre sottolineato il collegamento con le contabilità speciali e la loro quadratura. Al riguardo si conferma come, per un modulo contabile di tale rilevanza per l’Amministrazione periferica della Difesa, la mancanza di un effettivo monitoraggio non consenta di valutare i fenomeni gestionali sottostanti alle operazioni di riassegnazione che intervengono, a valere sul Fondo citato, per ripianare capitoli in eccedenza.

Le eccedenze di spesa

Per quanto attiene alle eccedenze di spesa sui pagamenti, l’Amministrazione della difesa registra un complessivo di 2.744.066,49 euro.

Il capitolo più significativo è il 1214 che è del C.d.R. Segretariato generale, con euro 1.488.510,92 e riguarda “somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti” che, come si vede, rappresenta la metà delle eccedenze registrate.

Capitoli con stanziamenti impegnati e non pagati

Si evidenziano i seguenti capitoli che a fronte di una previsione definitiva di competenza non hanno un utilizzo nell’anno, comportando un mero spostamento delle risorse assegnate ai residui. In particolare:

- cap. 1358: spese per il funzionamento compresi i gettoni di presenza, i compensi integrativi, le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai componenti delle commissioni, etc. -0,002 milioni;
- cap. 7148: somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza – 2,1 milioni. Si tratta di stanziamenti di competenza rimasti in bilancio come residui di stanziamento (lett. f) che non avevano una relativa previsione di cassa, in quanto la reale agibilità del capitolo è intervenuta solamente all’inizio dell’esercizio finanziario 2006, nel quale verrà gestita appunto come residui di stanziamento;
- cap. 7770: somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza -0,01 milioni.

Tale fenomeno, dipendente dall’inserzione in bilancio da parte del MEF di stanziamenti alla fine dell’esercizio finanziario 2005, va comunque considerato in termini assolutamente negativi, in quanto determina il perdurare di una prassi tendente a riscrivere in bilancio residui perenti i quali, contrariamente alla logica stessa del procedimento (piuttosto complesso) che porta alla “reiscrizione” dei medesimi, non vengono pagati nel corso dell’esercizio. Nel caso del cap. 7148, va aggiunto che in tal modo vengono “allungati” i tempi di gestione dei “residui di stanziamento” che, secondo la disciplina recata dal d.l. n. 194 del 2002, convertito con la legge n. 246 del 2003 (il primo “tagliaspese”), dal 2005 (anno di inizio del regime effettivo) non possono essere mantenuti in bilancio per più di un esercizio, salvo il caso di loro formazione nell’ultimo trimestre dell’anno, nel qual caso la conservazione può avvenire su due esercizi.

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 dieci grandi 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 dal controllo eseguito in sede di legittimità.

Le operazioni di *auditing*, tenutesi secondo le procedure previste, hanno riguardato l'Arma dei Carabinieri, la Direzione generale per gli Armamenti aeronautici, la Direzione generale per gli Armamenti navali, la Direzione generale di Commissariato e per i servizi generali (ora distinta in due Direzioni) e la Direzione generale per gli Armamenti terrestri.

Capitolo 4885 - Spese per il potenziamento dei Servizi dell'Arma dei Carabinieri. OD n. 122 estinto nel novembre 2005 (Ballistic Protection Burgamann OY di Vantaa-Finlandia), per un importo di 594.695,54 euro.

L'aggiudicazione è avvenuta in seguito a gara comunitaria a licitazione privata con procedura accelerata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il contratto, stipulato il 14 settembre 2004, per un importo complessivo di euro 1.110.834,65 IVA inclusa, approvato con decreto n. 213 del 27 settembre 2004, registrato alla Corte dei conti il 22 novembre 2004, riguarda la fornitura di 2.800 giubbetti antiproiettili flessibili.

Inoltre, mediante il ricorso all'aumento del quinto, con il decreto 269/35 del 23 novembre 2004 è stato autorizzato l'incremento della fornitura per ulteriori 284 giubbetti antiproiettile, per un importo pari a 93.891,97 IVA esclusa, con il decreto n. 281 del 17 dicembre 2004, che non è stato inoltrato alla Corte dei conti per essere al di sotto dei limiti minimi di valore per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera g) della legge n. 20 del 1994.

Va precisato che la determinazione delle esigenze per questa ulteriore fornitura è stata espressa con l'appunto 269/35 del 23 novembre 2004, in una fase in cui ancora non era esecutivo il contratto cui l'aumento accede.

Infatti l'esecuzione del contratto avviene tenendo conto sia della fornitura principale che di quella accessoria.

Alla data del 17 maggio 2005 è stata messa a disposizione per il collaudo l'intera fornitura (2.800+284) e quindi entro i 150 giorni solari, stabiliti dal contratto, dalla data di ricezione della RR (20 dicembre 2004), con la quale viene data comunicazione alla ditta della registrazione del decreto di approvazione.

Il collaudo della fornitura è avvenuto su 3.113 giubbetti (dei quali 29 sottoposti a collaudo) il 16 giugno 2005 (entro i 180 giorni previsti dal contratto), con esito positivo, dopo aver effettuato la verifica di corrispondenza al capitolato tecnico dei dati relativi a pesi e superfici e dei risultati merceologici, nonché le previste prove balistiche. L'assunzione in carico e la cessione ai reparti sono avvenute il 18 ottobre 2005.

Il mandato in oggetto, ammontante a 594.695,54 euro, è stato emesso il 27 ottobre 2005 a fronte della fattura n. 13326 del 10 giugno 2005. Infine, in data 28 novembre 2005, è stato emesso il mandato n. 127 per 331.000 euro costituente il saldo. Con mandato n. 124 del 7 novembre 2005, per 185.139,11 euro, è stata pagata l'IVA differita relativa al contratto principale.

In data 27 ottobre 2005, è stato emesso il mandato n. 121 per 93.891,97 euro relativo all'aumento del quinto. Il 7 novembre 2005 è stato emesso il mandato n. 123 per 18.778,39 euro per la relativa IVA differita.

Si riscontra quindi che la fornitura è avvenuta in unica soluzione sia per il contratto principale che per l'aumento del quinto. Infatti i mandati principali (l'unico per quanto attiene l'aumento del quinto) sono stati emessi nella stessa data, come pure quelli relativi al pagamento dell'IVA.

A parte tale aspetto, l'*auditing* sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 4868 – Manutenzione riparazione e adattamento immobili (Arma dei Carabinieri). OD n. 8 estinto il 23 marzo 2005 (Impresa costruzioni di Dentoni Pier Paolo), per un importo di 258.536,03 euro.

L'aggiudicazione è avvenuta in seguito a gara nazionale per pubblico incanto (art. 19, comma 1, lett. A) della legge n. 109 del 1994 e ss.mm.) con il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso (art. 21 di detta legge) con importo a base d'asta di 563.333,33 euro al netto dell'IVA.

Il contratto stipulato il 4 dicembre 2003, per un importo complessivo di 481.176,30 euro IVA esclusa, che non è stato inviato alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità, in quanto al di sotto dell'importo minimo previsto per gli appalti dei lavori pubblici, con riferimento all'art. 3, comma 1, lettera g) della legge n. 20 del 1994, riguarda i lavori di ristrutturazione interna e sistemazione della copertura dei fabbricati adibiti a camerate dei Carabinieri, presso la caserma "Cascino" di Cagliari.

Pertanto, si prende in esame in questa sede anche la fase precedente alla stipula del contratto, per la verifica della sua conformità alla normativa, secondo i principi del controllo di *compliance* tipici dell'attività di *audit*.

Dopo le procedure relative alla pubblicità - rese mediante la pubblicazione per estratto del bando di gara sul Bollettino Ufficiale della regione Lazio e l'affissione, in versione integrale del medesimo presso l'URP del Comando generale, nonché la pubblicazione sul sito WEB www.carabinieri.it nella Sezione "Le gare d'appalto", nonché mediante la pubblicazione dell'avviso di gara sui quotidiani La Repubblica e La Nuova Sardegna – si è presa visione delle offerte che sono pervenute in numero di 10 (si precisa che nel bando era stata introdotta la disposizione secondo la quale la gara sarebbe stata ritenuta valida anche in presenza di una sola offerta) ed è stata realizzata la verifica del possesso dei requisiti per una quota del 10 per cento (ai sensi dell'art. 9 del bando) e, quindi, nei confronti di una sola ditta sorteggiata, essendosi verificata in precedenza la conformità della documentazione per tutte le 10 ditte offerenti che sono state ammesse al prosieguo della gara.

Il verbale di ricezione delle offerte dell'11 novembre 2003 fa stato delle precedenti operazioni, mentre in data 25 novembre 2003, il verbale di aggiudicazione della gara (il cui prezzo base palese di euro 563.333,33 + IVA del 20 per cento comprende: 16.214,28 euro per i piani di sicurezza -legge n. 494 del 1996- non soggetti a ribasso ed euro 22.857,45 per imprevisti non soggetti a ribasso) fa stato dell'apertura dei plichi avvenuta l'11 novembre, della richiesta, nella stessa data, alla ditta sorteggiata di comprovare i requisiti e della notifica, mediante telegramma, sempre nella stessa data, alle società concorrenti, della seduta pubblica. Va sottolineata, quindi, la contestualità della comunicazione con la seduta pubblica.

L'applicazione del così detto "taglio delle ali" (art. 21 bis della legge n. 109 del 1994) ha comportato l'eliminazione delle ditte Andreoni S.r.l. e Telea S.r.l.. Nella fattispecie, trattandosi di un contesto in cui erano pervenute più di 5 offerte con un appalto di valore inferiore a 5 milioni di euro, anche ai sensi della determinazione 23/2002 dell'Autorità di vigilanza sui Lavori Pubblici, era ammissibile l'esclusione automatica delle ditte. Per altro verso, si è determinata l'esclusione della ditta alla quale era stato chiesto di documentare, già in tale fase, il possesso dei requisiti, con la conseguenza di non avere in concreto realizzato tale adempimento procedurale. L'aggiudicazione è intervenuta nei confronti della ditta Dentoni che, tra quelle ritenute valide (una volta esperito il "taglio delle ali"), ha espresso il maggior ribasso. Pertanto l'importo di aggiudicazione è risultato pari ad euro 481.176,30, IVA esclusa, composti da 442.104,57 euro per i lavori, cui si aggiungono 16.214,28 euro IVA esclusa, per i piani di sicurezza ed euro 22.857,45, IVA esclusa per imprevisti.

Per quanto attiene alla fase di esecuzione del contratto, risulta rispettato il termine di 240 giorni solari, in quanto sono state riconosciute necessarie solo 2 sospensioni dei lavori per cause “climatologiche”, la prima per 6 giorni e la seconda per 2 giorni.

Il primo stato di avanzamento, legato al 55 per cento dei lavori previsti dal contratto, è stato di euro 263.323,74 al netto di IVA (euro 315.988,49 importo lordo) ed il relativo OD è stato emesso il 26 novembre 2004.

Al secondo stato di avanzamento, coincidente con il compimento dei lavori, è stato emesso l'OD n. 8, individuato per l'operazione di *audit*, in quanto afferente all'esercizio 2005 (è stato emesso il 24 febbraio 2005) e corrispondente alla chiusura della filiera, ammonta a euro 258.536,03 IVA compresa (215.446,69 al netto d'IVA). Infatti, come è tipico nella procedura, rimaneva ancora da esitare il certificato di collaudo (il collaudo è avvenuto in data 10 marzo 2005) e la restituzione delle ritenute a garanzia, effettuata con l'OD n. 22 per 2.887,04 euro IVA compresa, emesso il 2 novembre 2005.

L'*auditing* sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 4869 – Acquisti di armi, *omissis*, mezzi di trasporto, *omissis*. (Arma dei Carabinieri). OD n. 11 emanato il 4 aprile 2005 (DAIMLER Crysler Italia S.p.A.), per un importo di 693.950,71 euro.

Il contratto è stato stipulato a trattativa privata per l'acquisto di 17 autovetture Mercedes “E 430 Guard” protette livello B4, dotate del pacchetto di efficienza garantita. Le giustificazioni addotte per il ricorso a trattativa privata sono riferite alla circostanza di “impresa unica in grado di fornire quanto di interesse con i requisiti tecnici ed il livello di perfezione richiesti”, ed a quella di oggetto contrattuale consistente in una provvista complementare effettuata dal fornitore originario, nonché alle implementazioni dovute agli apparati balistici, radio e di segnalazione; inoltre la verifica di affidabilità indica una notevole vita tecnica residua ed è presente un'ulteriore garanzia per la manutenzione integrale fino a 2 anni o a 206 mila km.

Si tratta, quindi, di autovetture già in uso all'Arma in base a contratto di noleggio di flotta decorrente dal 17 dicembre 1999 e prorogato per i 3 anni successivi.

Dal contratto di noleggio si passa ad una vera e propria acquisizione in proprietà, corredata dal citato pacchetto manutentivo, i cui valori sono basati su una valutazione di congruità espressa dall'apposita Commissione sulla base del rapporto di decremento del valore per beni analoghi in comune commercio, valutato nel 28,02 per cento del valore d'acquisto e su di una valutazione delle implementazioni di cui si è detto, che sono state apportate alle autovetture per gli usi specifici cui sono destinate.

Nelle more della scadenza dell'ultima proroga del contratto di noleggio, l'Amministrazione ha stipulato un contratto di comodato gratuito, mediante scrittura privata, inteso ad evitare soluzioni di continuità nell'utilizzazione del parco autovetture (decreto del 30 dicembre 2004).

Il contratto in discorso stipulato il 21 settembre 2004, per un importo complessivo di euro 603.435,40 IVA esclusa, è stato approvato con decreto del Comandante generale n. 216 del 29 settembre 2004, registrato alla Corte dei conti il 29 novembre 2004.

Un aspetto di rilievo è costituito dal collaudo, in quanto è stato ritenuto valido il collaudo originario (del 6 giugno 2000), tenendo conto dell'uso e della manutenzione alla quale i veicoli sono stati sottoposti nel periodo intermedio.

Il pagamento è avvenuto dopo l'assunzione in carico del materiale (del 10 marzo 2005) con l'emissione dell'ordinativo diretto n.11 per l'importo complessivo di 693.950,71 euro, IVA compresa.

Rimangono da restituire le ritenute a garanzia per euro 30.171,77.

Si tratta di una fattispecie piuttosto complessa in quanto, mentre i beni oggetto dei contratti sono rimasti sostanzialmente gli stessi, ed anzi le loro particolari caratteristiche hanno costituito la motivazione prima per il ricorso alla trattativa privata, diversi sono stati nel tempo i regimi contrattuali, essendosi passati da un noleggio originario a proroghe del medesimo per i tre anni successivi, ad un comodato d'uso gratuito con decorrenza dal 31 ottobre 2004 e fino alla data di registrazione dell'attuale contratto (29 novembre 2004) ed, infine, all'attuale contratto di compravendita con il "pacchetto di efficienza garantita".

Va considerato che nella fattispecie esaminata non è stata realizzata quella che è una tipica opzione del contratto di *leasing*: l'esercizio del diritto di riscatto.

Peraltro i valori del contratto in essere sono stati determinati in sede di valutazione di congruità come descritto in precedenza.

Sussistono quindi, in relazione all'intera vicenda contrattuale, perplessità sulla validità della proroga del contratto di *leasing*, così come per il comodato gratuito (di durata effettivamente molto breve e comunque per definizione senza oneri).

La trattativa privata per l'acquisizione dei beni poggia invece sulla preesistenza di tutta una serie di elementi, piuttosto consolidati, e la mancanza di un collaudo "stricto sensu" trova una sia pure informale compensazione nella manutenzione continua assicurata ai mezzi ed alla naturale conoscenza dello stato dei medesimi da parte di chi continua ad esserne l'utilizzatore.

Fermo restando quanto in ultimo precisato, l'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 1283 – Spese per l'esercizio manutenzione, trasformazione degli aeromobili e relativi equipaggiamenti e strumentazioni, etc. OD n. 65 per 231.502,85 euro Alfa Romeo Avio S.p.A., poi incorporata in Fiat Avio, emesso il 15.06.2005 estinto il 17.06.2005.

L'Ordinativo fa parte di una serie di titoli emessi in relazione alle prestazioni rese da Alfa Romeo Avio S.p.A., poi incorporata in Fiat Avio, nell'ambito di un contratto a trattativa privata stipulato il 23 dicembre 1998 "per prestazioni programmate di revisione/ riparazione dei turbomotori T 58 PT6T, etc." e prove al banco degli accessori dei medesimi e di componenti del turbogetto J79. Inoltre il contratto riguardava anche prestazioni urgenti non programmabili, per la sicurezza e/o l'operatività dei reparti che impiegano i citati motori, riguardanti il turbomotore CT7/T700 e relativi componenti ed equipaggiamenti di supporto, compreso il banco prova" per un importo complessivo di Lire 37,600 miliardi (19,42 milioni di euro) di cui 33,859 miliardi di lire (17,49 milioni di euro) per prestazioni programmate e 3,741 miliardi di lire (1,93 milioni di euro) per prestazioni non programmate.

Le motivazioni addotte a base della scelta della trattativa privata sono che solamente la ditta Alfa Romeo Avio S.p.A., poi incorporata in Fiat Avio, è in grado di eseguire la commessa, in quanto dispone dei disegni, delle attrezzature e dei banchi di prova per gli indicati motori, per i loro accessori, componenti ed equipaggiamenti; delle maestranze altamente qualificate ed addestrate per le lavorazioni richieste; è progettista e costruttrice e comunque detiene le necessarie conoscenze tecniche. Pertanto si è ritenuto ricorrere i motivi previsti dall'art. 41 comma 1 punto 3 del R.C.G.S.. Il contratto è stato approvato con decreto del 23 dicembre 1998, registrato alla Corte dei conti il 20 marzo 1999. Con tale decreto è stato preso l'impegno di spesa complessivo sul capitolo 1872 (ora 1283) sugli stanziamenti dell'esercizio finanziario 1998.

Successivamente, valendosi di quanto convenuto al punto 4 dell'art 3 del contratto, l'Amministrazione ha ridotto le prestazioni programmate nei limiti del quinto dell'ammontare delle prestazioni stesse, per 21,025 milioni di lire (pari a 10.858 euro) incrementando di pari valore le prestazioni non programmate.

Il mandato in discorso si inquadra quindi nelle prestazioni complessive rese dalla attuale Fiat Avio previo collaudo dei beni oggetto di revisione e/o riparazione.

Non risultano irregolarità nella filiera amministrativo-contabile.

Capitolo 1288 – Spese per il mantenimento a numero di componenti degli aeromobili e relativi equipaggiamenti e strumentazioni, etc. OD n. 37 per 733.610,14 euro - Selenia Communications S.p.A. per la fornitura di parti di ricambio per apparati di comunicazione - emesso il 20 giugno 2005 ed estinto il 22 giugno 2005.

L'Ordinativo, che rappresenta un conguaglio in relazione alla richiesta di pagamento del 3 febbraio 2005, per 959.003,18 euro, fa comunque parte di una serie di titoli (è infatti il conguaglio del quinto acconto) emessi in relazione alle prestazioni rese da Selenia Communications S.p.A., già Marconi mobile S.p.A., nell'ambito del contratto per la fornitura di parti di ricambio per gli apparati di comunicazione installati a bordo degli aeromobili dell'Esercito e della Marina militare, stipulato in seguito a trattativa privata il 28 marzo 2002, e approvato con decreto del 18 aprile 2002, registrato alla Corte dei conti il 25 maggio successivo.

La spesa complessiva ammonta ad euro 1.449.697,10 ed è stata originariamente imputata per 873.504,73 euro sul capitolo 1640 per quanto attiene all'Esercito italiano e per euro 576.192,37 sul capitolo 1636 per quanto attiene alla Marina militare. Attualmente tali importi vengono erogati sul capitolo 1288, gestito dalla Direzione generale per gli Armamenti Aeronautici che ha assunto, in seguito al processo di riforma e di accorpamento delle Direzioni generali, una funzione trasversale in materia per tutte le forze armate. Pertanto, gli ordinativi vengono emessi su tale capitolo ed è previsto un meccanismo di compensazione per la spesa erogata.

Nella specie l'ordinativo riguarda una *tranche* di forniture che, per la caratteristica del rapporto contrattuale, trova la sua identificazione, al momento del collaudo – avvenuto il 13 luglio 2004 -, elemento questo determinante ai fini dell'erogazione.

Tenendo conto delle caratteristiche del contratto, non si rinvencono irregolarità nella filiera amministrativo-contabile.

Capitolo 7122 – Spese relative a tutti i settori della componente aerea delle Forze armate, etc. OD n. 90 per 5.042.906,59 euro – per la fornitura di 16 elicotteri EH101, il cui credito viene ceduto dalla Agusta S.p.A. alla Intesa medio factoring S.p.A.- emesso il 20 giugno 2005 ed estinto il 22 giugno 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. Il titolo è stato emesso, dunque, nei confronti della Società di *factoring* il 7 dicembre 2005 ed estinto il 12 dicembre successivo.

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 si tratti di contratto particolarmente complesso al quale sono stati integrati più atti aggiuntivi, inerente alla fornitura, a trattativa privata, di 16 elicotteri EH101, sul cui programma la Corte si è soffermata più volte nella relazione sul rendiconto.

Il ricorso alla cessione del credito non ha quindi quella corrispondenza con la conclusione del rapporto che costituisce una tipica evenienza nell'ambito privatistico, ed un elemento normalmente sintomatico 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.

Detto questo, l'analisi non può che spostarsi al rapporto sottostante, legato appunto alla fornitura degli elicotteri.

Al riguardo si sottolinea l'estrema complessità della filiera contrattuale che parte da più *Memorandum of Understanding*, stipulati con il Ministero della difesa britannico e, nei rapporti con l'Agusta, dall'originario contratto del 6 ottobre 1995, modificato in seguito a Deliberazione della Sezione di controllo n. 84/97 (con la quale è stato censurato il meccanismo della revisione dei prezzi) con atto aggiuntivo dell'11 dicembre 1996 e dal contratto del 27 marzo 1997 con il quale, in seguito all'emanazione della legge n. 662 del 1996 - che all'art. 2 n. 93 ha previsto la possibilità di introdurre la clausola revisionale per contratti superiori a due anni relativi ad armamenti da realizzare nell'ambito della cooperazione internazionale, è stata appunto inserita la clausola revisionale; contratto approvato con decreto del 28 maggio 1997 e registrato alla Corte dei conti il 27 giugno successivo.

In seguito si sono avuti più atti aggiuntivi (fino al numero di 4, di cui 2 a costo zero), registrati dalla Corte anche dopo modifiche apportate in seguito a rilievi, con relative rimodulazioni degli impegni di spesa. Va quindi precisato che il valore attuale del contratto, che tiene conto delle modifiche apportate e soprattutto dell'applicazione delle revisioni, ha attualmente raggiunto il livello "potenziale, in quanto ancora soggetto ad ulteriori revisioni", di euro 121.587.955,99 per il contratto principale ed euro 12.505.458,73 per gli atti aggiuntivi.

L'ordinativo in discorso concerne 3 richieste di pagamento rispettivamente per 2.739.023,15 euro del 14 febbraio 2005, 1.151.499,61 euro del 11 maggio 2005 e 1.152.383,83 euro in pari data, formulate dall'Ufficio tecnico territoriale di Milano per un totale quindi di 5.042.906,59 euro; a fronte delle fatture presentate ed allegate ad ogni richiesta, le prestazioni oggetto delle fatture sono quanto mai differenziate essendo relative a ricambi di vario tipo, nonché lubrificanti ed altri materiali sottoposti ad usura.

Le verifiche effettuate ed i collaudi indicano la completezza delle procedure, mentre per quel che attiene al particolare rapporto di *factoring* che, nella specie, riguarda gli acconti nn. 114, 116 e 117 sul contratto in essere con Agusta (n. 3482 del 1997), la cessione è stata stipulata per tutto il contratto ed in particolare con riguardo a crediti per complessivi euro 28.349.093,46, con atto del 24 giugno 2005.

E' correttamente intervenuta l'accettazione di detta cessione da parte dell'Amministrazione.

Tenendo conto delle caratteristiche, particolarmente complesse, del contratto non si rinvencono irregolarità nella filiera amministrativo-contabile.

Capitolo 1282 Spese per l'esercizio, la manutenzione, la trasformazione e la riparazione di mezzi e relativi sistemi, impianti, apparecchiature, equipaggiamenti, armi e munizioni, scorte relativi a tutti i settori della componente navale delle forze armate, etc. - Armamenti navali - OD n. 29 per 145.215,87 euro - emesso il 18 aprile 2005 ed estinto il 22 giugno 2005 - Società DATAMAT S.p.A..

L'ordinativo si riferisce al contratto rep. n. 19361 del 13 gennaio 2003, relativo alle prestazioni di assistenza per l'integrazione dei sistemi LINK 11, LINK 16 e LINK 22, nei sistemi di combattimento di unità navali. L'importo complessivo del contratto, stipulato il 13 giugno 2003, è di euro 413.000,00, di cui 68.833,40 di IVA, contratto approvato con il D.D. del 27 giugno 2003.

Il contratto è stato stipulato in seguito a licitazione privata, esperita il 28 maggio 2003 tra le ditte DATAMAT S.p.A., Marconi Selenia Communications ed Engeneering Ing. Informatica, tra le quali la DATAMAT S.p.A. è risultata essere la migliore offerente.

In seguito è stata dichiarata la "somma urgenza" ai sensi dell'art. 4, comma 5 del d.lgs. n. 490 del 1994 e pertanto è stato stipulato il contratto di cui sopra, nelle more della ricezione delle informazioni antimafia, di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 252 del 1998 da parte della Prefettura competente e ferma la condizione risolutiva di cui all'art. 11, 2 e 3 del medesimo d.P.R.

L'ordinativo si riferisce in particolare all'attività di assistenza tecnica svolta nei trimestri 1 aprile 2004-30 giugno 2004 per un importo di 69.561,59 euro al netto di IVA e 1 luglio 2004-30 settembre 2004 per un importo di 51.451,63 sempre al netto di IVA. Nella documentazione risultano sia le richieste di intervento sia i rapporti di lavoro settimanale sia le relazioni finali che chiudono le richieste di intervento. L'emissione dell'ordinativo è avvenuta in seguito all'attestazione di perfetta esecuzione degli interventi (nn. 12, 13, 14 e 15) e di conformità del prezzo orario applicato alle disposizioni del contratto e dei suoi annessi.

Pertanto la filiera amministrativo-contabile non presenta irregolarità.

Capitolo 1287 Spese per il mantenimento a numero di mezzi e relativi sistemi, impianti, apparecchiature, equipaggiamenti, armi e munizioni, materiali, scorte e dotazioni, relativi a tutti i settori della componente navale delle forze armate, etc. - Armamenti navali – O.D. n. 14 per 817.024 euro – emesso il 29 settembre 2005 nei confronti di Unicredit Factoring S.p.A. cessionaria di Selenia Communications S.p.A.

L'ordinativo in esame attiene ad una fattispecie alla quale si è fatto cenno in precedenza, la cessione del credito, con la necessaria accettazione da parte dell'Amministrazione.

Si confermano quindi le osservazioni svolte in precedenza.

Il contratto originario (rep. n. 19420 del 7 agosto 2003) è dunque quello stipulato tra l'Amministrazione e la Selenia Communications S.p.A. per il ripianamento di apparati TNC in seguito a trattativa privata, senza esperimento di indagine di mercato, in considerazione dell'esistenza delle motivazioni previste nell'art. 41 del R.C.G.S. e riferite alla circostanza che la ditta contraente ha progettato e realizzato le apparecchiature e possiede quindi la documentazione tecnica e le strutture di supporto necessarie alla costruzione degli apparati.

Il contratto è stato approvato con D.D. del 7 agosto 2003 e registrato alla Corte dei conti il 7 novembre successivo. Il collaudo eseguito a completamento del contratto è stato ultimato il 4 marzo 2005. La cessione di credito è intervenuta per scrittura privata il 27 giugno 2005. L'Amministrazione in data 26 settembre 2005 ha, tra le altre, comunicato l'accettazione di detta cessione, fatta salva la rivalsa dell'Amministrazione sulle eventuali somme di cui dovesse risultare debitrice la ditta.

In data 29 settembre è stato quindi emesso l'ordinativo diretto n. 14, in discorso.

Pertanto la filiera amministrativo-contabile non presenta irregolarità.

Capitolo 1304 Acquisto ed approvvigionamento, ... – Direzione del Commissariato e dei Servizi generali - O.D. n. 79 per 9.019.639,54 euro – emesso il 5 dicembre 2005 nei confronti di De Risi Sud S.p.A. per calzature di vario tipo.

L'ordinativo si riferisce al contratto stipulato, in data 22 luglio 2004, in seguito a licitazione privata, con R.T.I. De Risi Sud S.p.A. ed altri.

Il decreto di approvazione è del 27 luglio 2004, registrato il successivo 19 ottobre.

Nella documentazione, si rinviene la dichiarazione della capofila del R.T.I. con la quale è stata data conferma delle lavorazioni iniziate “a rischio e pericolo” delle ditte, alla quale ha fatto riscontro la nota della Direzione Generale con la quale si è ribadita l'estraneità dell'Amministrazione in ordine alle conseguenze, in considerazione dell'ancora non intervenuta registrazione del decreto di approvazione del contratto da parte della Corte, e nel contempo con tali riserve è stato autorizzato l'inizio delle lavorazioni, a proprio rischio e pericolo, a partire dal 2 settembre 2004.

Con il verbale del 21 aprile 2005 è stato effettuato “l'approntamento parziale” al collaudo della gran parte della fornitura, mancando ancora quella di due voci contrattuali (calzari da volo estivi ed invernali per le esigenze dell'Esercito italiano).

Va detto che i collaudi per asserite ragioni d'urgenza hanno riguardato parti distinte della fornitura (il collaudo di 12.598 stivaletti di tipo desertico modello 2004 è avvenuto il 23 giugno

2005, mediante campionatura). A seguito dell'accettazione della fornitura avvenuta il 28 giugno, è stata richiesta la consegna presso gli enti interessati ed è stato determinato il conto definitivo (in data 5 dicembre 2005) per complessivi 9.192.138,71 euro comprensivi di IVA e delle penalità al netto degli sconti. Tale importo è stato distinto in 9.019.639,54 euro erogati con il mandato in discorso (O.D. n. 79) ed in 172.499,17 euro, costituenti il saldo, ed erogati con il successivo O.D. n. 80.

Fermo restando quanto sopra non si riscontrano irregolarità nella filiera amministrativo-contabile.

Capitolo 7124 (Spese relative a tutti i settori della componente terrestre delle forze armate, connesse con costruzione, acquisizione, ammodernamento etc. ... – Direzione degli Armamenti terrestri - O.D. n. 198 per 2.093.978,15 euro – emesso il 30 novembre 2005 nei confronti di International Factors Italia S.p.A. (cessionaria della società consortile IVECO Fiat – Oto Melara).

L'ordinativo in esame attiene ad una fattispecie alla quale si è fatto cenno in precedenza, la cessione del credito, con la necessaria accettazione da parte dell'Amministrazione.

Si confermano quindi le osservazioni svolte in precedenza.

Il contratto originario (rep. n. 275 del 22 dicembre 1999) è dunque quello stipulato a trattativa privata tra l'Amministrazione e la IVECO Fiat – Oto Melara per la provvista di 330 veicoli VBL 4X4 e 250 VBL 6X6 "PUMA". Il contratto è stato approvato con il decreto del 28 dicembre 1999 e registrato alla Corte dei conti il 6 marzo 2000 per una spesa complessiva di 585.892.138.570 Lire, pari a 302.587.521 euro, ripartite sugli esercizi finanziari dal 1999 al 2005.

Successivamente con il d.m. del 30 luglio 2001 era stato rideterminato l'importo contrattuale in 596.472.362.570 Lire, pari a 302.887.698 euro, e con l'atto aggiuntivo del 14 dicembre 2001, registrato alla Corte dei conti il 4 aprile 2002, dovuto ad alcune varianti richieste dallo Stato maggiore dell'esercito, l'importo è stato rideterminato in 607.993.337.415 lire, pari a 314.002.353 euro.

L'Amministrazione chiedeva l'esecuzione anticipata nei limiti del quinto dell'atto aggiuntivo, in relazione al materiale indicato con nota del 6 maggio 2002.

L'ordinativo, è riferito al conto di liquidazione n.37 del 17 ottobre 2005 concernente il pagamento di componenti dei veicoli VBL. Le fatture interessate risultano tutte coperte da fidejussioni. L'importo complessivo cui si riferisce il conto liquidazione era di 4.189.956,30 euro che per indisponibilità di cassa sono stati ridotti della metà, per un importo, appunto, di 2.093.978,15 euro.

Il 28 giugno 2005 è stato stipulato un atto pubblico tra la Iveco Fiat – Oto Melara e l'International Factors Italia S.p.A., con il quale il credito vantato dalla prima nei confronti dell'Amministrazione è stato ceduto alla seconda. L'Amministrazione ha preso atto di detta cessione per un importo complessivo di 63.980.481,05 euro, nel cui ambito rientra l'ordinativo in discorso.

Fermo restando quanto sopra 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 del 2005).

Nella passata relazione si era sottolineato come l'obiettivo di allinearsi alle potenzialità degli altri paesi europei, stimato nell'1,5 per cento del Pil per il bilancio della Difesa, fosse già nel

2005, anche al netto delle misure di contenimento della spesa, sempre più distante, soprattutto tenendo conto della sola *funzione Difesa* che raggiungeva l'1,051 per cento del Pil.

Tale rapporto si è ulteriormente abbassato già con riferimento al disegno di legge di bilancio, assestandosi all'1,36 per cento per tutto il bilancio Difesa ed allo 0,96 per cento del Pil previsionale, per la *funzione difesa*.

La distribuzione delle risorse sulle funzioni-obiettivo, al momento della presentazione dello stato di previsione, era la seguente:

(in milioni di euro)

Esercizio	2005	2006
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.638,6	13.815,9
Funzione Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	4.795,3	5.211,0
Funzioni Esterne*	222,4	184,6
Pensioni Provvisorie	365,4	288,0
Totale	19.021,7	19.499,5

Attività non strettamente collegate ai compiti istituzionali della difesa

Per il 2005 la PTF aveva provveduto a distinguerle secondo la natura del vincolo di destinazione (per leggi o per programmi):

**Programmazione tecnico-finanziaria della difesa per l'anno 2005
riepilogo per funzioni**

(oneri in euro)

FUNZIONI	SPESE VINCOLATE A LEGGI	SPESE VINCOLATE A PROGRAMMI	TOTALE
1. FUNZIONE DIFESA			
PERSONALE	7.042.640.763	994.679.984	8.037.320.747
ESERCIZIO	251.245.023	2.762.024.165	3.013.269.188
INVESTIMENTO	212.233.536	2.375.738.689	2.587.972.225
TOTALE	7.506.119.322	6.132.442.838	13.638.562.160
2. FUNZIONE SICUREZZA PUBBLICA			
PERSONALE	4.363.187.275	72.218.979	4.435.406.254
ESERCIZIO	28.298.375	317.294.124	345.592.499
INVESTIMENTO		14.295.591	14.295.591
TOTALE	4.391.485.650	403.808.694	4.795.294.344
3. FUNZIONI ESTERNE	220.061.652	2.440.901	222.502.553
4. PENSIONI PROVVISORIE			
ESERCITO, MARINA, AERONAUTICA	282.410.478		282.410.478
CARABINIERI	82.957.271		82.957.271
TOTALE	365.367.749	0	365.367.749
TOTALE GENERALE	12.483.034.373	6.538.692.433	19.021.726.806

Esercizio	2005	2006
Personale	8.037,3	8.757,7
Esercizio	3.013,3	2.552,0
Investimento	2.588,0	2.506,2
Totale	13.638,6	13.815,5

Tale rappresentazione è, come si è detto, molto più significativa se la si riferisce alla sola *funzione Difesa*

(milioni di euro)

Esercizio	2005	2006
Personale	8.037,3	8.757,7
Esercizio	3.013,3	2.552,0
Investimento	2.588,0	2.506,2
Totale	13.638,6	13.815,5

E' infatti evidente come nel 2006 la previsione della spesa di personale sia ulteriormente aumentata (dell'8,9 per cento), mentre la spesa di "esercizio" che assicura il cosiddetto "efficientamento" dello strumento militare, si sia ulteriormente ridotta, del 15,3 per cento, come quella di investimento (del 3,2 per cento).

Per quanto attiene a quest'ultima, che dà la misura del miglioramento tecnologico dello strumento militare, già era evidente la difficoltà di gestire i programmi in atto, tanto è vero che, come si segnala nella relazione, si è dovuto ricorrere a particolari opzioni per portare avanti i programmi (è il caso delle FREMM, le Fregate della Marina Militare). Una conseguenza dell'obsolescenza degli armamenti è che è più costoso il loro mantenimento in efficienza, a fronte di una sempre più marcata inadeguatezza tecnologica.

La rappresentazione fin qui resa sarebbe comunque incompleta se non tenesse conto degli effetti della manovra finanziaria.

Infatti, mentre nel recente passato le misure di contenimento della spesa sono intervenute nel corso dell'esercizio, con effetti sui quali la Corte ha posto la sua attenzione in referti specifici (quadrimestrale, referto "sul 2 per cento", referti in occasione di audizioni) e nell'ambito della relazione sul rendiconto, in questo caso, è la stessa Legge Finanziaria (legge n. 266 del 2005) a porre le limitazioni le quali si sono riverberate sulla legge con la quale è stato approvato il bilancio di previsione 2006 (legge n. 267 del 2005).

Fornendo quindi, per ragioni di sintesi, il dato, dopo la 3^a nota di variazioni (A.C. 6178-querter) presentata dal MEF e considerando quindi sia le poste in aumento (come l'integrazione di 50 milioni sul fondo per le esigenze di funzionamento dell'Arma dei Carabinieri) sia quelle in diminuzione (come quella di 802,5 milioni sui capitoli dei consumi intermedi e quella di 889,4 milioni sui capitoli degli investimenti fissi lordi), nonché gli effetti della regola del 2 per cento sulla tabella "C", gli stanziamenti di competenza complessivi, per il 2006, ammontano a 17.782 milioni di euro, con una sensibile diminuzione rispetto ai 19.499 milioni di euro del disegno di legge di bilancio.

Alla luce di tali considerazioni e tenuto conto che la Difesa non potrà presumibilmente contare sui proventi della cartolarizzazione 2005 (SCIP 3), di cui si parla in altra parte della relazione, previsti in 968,3 milioni di euro per il 2006, né su quelli futuri relativi alla dismissione degli immobili militari, in quanto destinati alla riduzione del debito pubblico, appare ulteriormente avvalorata la limitazione degli obiettivi, risultando pressoché incompressibile la spesa del personale, come si può constatare dalle tabelle inserite nel paragrafo successivo, limitazione consapevolmente rappresentata nella nota preliminare.

3.1.2. La Direttiva del Ministro.

La Direttiva generale sull'azione amministrativa per il 2006, che con la "Programmazione tecnico-finanziaria" e con la "Nota aggiuntiva" costituisce il sistema programmatico della Difesa, segue gli indirizzi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004.

Va ricordato come la Corte abbia già segnalato nella precedente relazione, come la mancanza della Direttiva presidenziale abbia determinato una soluzione di continuità, nel 2004, nella qualità programmatica delle direttive annuali dei ministri.

La Direttiva della Difesa continua ad evolvere il proprio livello qualitativo, così come l'attività realizzata dal SECIN, della quale si parla nella parte della relazione ad essa dedicata, e ad una indicazione di finalità generali, fa seguire quella delle priorità politiche e delle risorse finanziarie disponibili per poi passare alla puntuale indicazione degli obiettivi, rapportandovi i

costi, per i C.d.R.³, escluso il Gabinetto del Ministro, nonché per lo Stato Maggiore della Difesa e per la Direzione generale per i servizi informativi automatizzati.

L'attenzione alla corretta individuazione delle risorse è di particolare importanza, proprio per le consistenti modificazioni intervenute nel processo di approvazione della legge di bilancio, come si è in precedenza descritto e conferma l'affidabilità della direttiva.

L'analisi presente nella direttiva consente di raffrontare in termini più corretti gli esercizi 2005 e 2006.

(milioni di euro)

Esercizio	2005	2006
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.638,6	12.106,7
Funzione Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	4.795,3	5.271,4
Funzioni Esterne	222,4	115,4
Pensioni Provvisorie	365,4	288,7
Totale	19.021,7	17.782,2

Il rapporto con il Pil⁴ si attesta all'1,24 per cento, e, se raffrontato alla *funzione difesa*, allo 0,84 per cento.

La *funzione difesa*, a sua volta, si distribuisce come segue:

Esercizio	2005	2006
Personale	8.037,3	8.757,7
Esercizio	3.013,3	1.837,5
Investimento	2.588,0	1.511,5
Totale	13.638,6	12.106,7

A maggior ragione, la direttiva tiene conto delle limitazioni finanziarie, ormai definite, in misura ben più consistente rispetto alle previsioni.

Un punto fondamentale è costituito dall'inizio, con il 2006, di quella che viene definita una "nuova era". Al di là dell'enfasi, tale indicazione, per il primo esercizio senza la "Leva", ha il significato di sottolineare che una "forza professionale" deve garantire adeguati standard di formazione ed addestramento, nonché di logistica e gestione di strumenti tecnologicamente evoluti, avendo quali parametri le tre dimensioni che caratterizzano lo strumento militare: *la dimensione quantitativa* rappresentata in sostanza dalla *massa critica* che deve raggiungere il modello professionale, *la dimensione qualitativa* che oltre all'acquisizione di mezzi tecnologicamente avanzati concerne il livello di specializzazione e la capacità di *leadership* dei comandanti, nonché *la dimensione capacitiva* consistente nell'effettiva capacità di proiettare i pacchetti interforze negli scenari di missione.

Esiste quindi un richiamo tendenziale all'esigenza di fare proprio quegli investimenti che vengono messi fortemente in discussione dai cennati *tagli* al bilancio.

In tale contesto, la Direttiva indica le priorità politiche peculiari della Difesa:

1. la riorganizzazione della Difesa attraverso ulteriori ristrutturazioni, soprattutto dirette alla razionalizzazione della logistica ed al conseguimento di maggiori economie, aspetto questo esaminato nella parte dedicata all'organizzazione, nonché il perfezionamento della struttura della polizia militare;
2. la stabilizzazione e la semplificazione delle procedure dell'informatica gestionale, ai fini del miglioramento della qualità del lavoro e dei servizi, incrementandone la trasparenza; aspetti questi sui quali la Corte si sofferma nella parte di questa relazione dedicata all'informatica;

³ Direzione Centrale di bilancio, Segretariato Generale, Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri.

⁴ Stimato, in sede previsionale, in 1.435.404 milioni di euro.

3. il riordino e l'elevazione del livello della "forza professionale" in vista del raggiungimento della dimensione di 190.000 unità nel 2020, e la sostituzione del personale militare dell'area tecnico-amministrativa con personale civile riqualificato;
4. l'ammodernamento ed il funzionamento dello strumento militare "in un contesto net-centrico" per adeguarlo alle nuove realtà operative e renderlo idoneo ad operare a livello globale;
5. il contributo alla ricerca ed alla stabilizzazione internazionale, al fine della ricostruzione delle aree di crisi e del contrasto al terrorismo internazionale, del raggiungimento della piena capacità operativa delle Forze comuni internazionali;
6. il contenimento e il monitoraggio della spesa pubblica ricercando nuove forme di finanziamento ed operando la razionalizzazione della gestione delle infrastrutture e dei servizi resi, istituendo sistemi di rilevazione della *customer satisfaction* ed implementando il monitoraggio ed il controllo della spesa.

Tale ultimo punto non è certamente il meno importante (*last but not least*) in quanto costituisce una problematica costante per la difesa.

La Corte continua infatti a sottolineare, anche nella parte della relazione dedicata all'innovazione tecnologica, come il mancato monitoraggio della spesa costituisca uno degli elementi di più grave carenza di un sistema che voglia migliorare la propria economicità, efficienza ed efficacia.

3.2. Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2005.

Il SECIN, in un tempo piuttosto breve, essendo stato istituito nel novembre 2001 ed avendo iniziato ad operare l'anno successivo, ha ormai portato a sistema la sua attività, tanto da dotarsi di un "manuale metodologico", presentato nell'autunno 2005, che ha una duplice finalità: sia di introduzione alle tematiche dei controlli strategici e gestionali, sia di *vademecum* per gli operatori.

Nel corso del 2005 è diventato pienamente operativo il sistema di valutazione della dirigenza di *prima fascia* dopo un periodo di sperimentazione. Il sistema prevede la concertazione con l'autorità sovraordinata (nell'area tecnico-amministrativa va individuato nel Segretario generale) degli obiettivi da perseguire con i pesi ad essi correlati.

Per quanto attiene alla valutazione dei dirigenti di *seconda fascia*, il sistema è pronto ed è attualmente all'esame delle organizzazioni sindacali.

Si era già sottolineato nella precedente relazione come fosse fondamentale la condivisione del sistema informativo da parte sia dell'Amministrazione attiva nelle sue varie espressioni, sia del Controllo strategico e del Controllo di gestione.

Nella parte dedicata all'innovazione tecnologica si affronta più approfonditamente il tema dell'evoluzione del sistema, così come quello dell'entrata in funzione, nell'ambito Difesa, del SI.CO.GE della Ragioneria generale dello Stato.

Non ci si sofferma dunque, in questa sede, su tali temi, segnalando comunque come sia ancora lontano l'obiettivo di monitorare la spesa periferica, mentre va valutata positivamente l'attività svolta dal "Gruppo di Programma SIV" per lo sviluppo del sistema informatico SIV 2, perfezionando l'architettura dei centri di costo con l'individuazione di un primo elenco di attività/prodotti comuni a tutto il ministero.

Viene ad implementarsi un *data-base* che rende possibile il monitoraggio trimestrale degli obiettivi, e sarà utile per il *benchmarking* tra le attività per giungere ad affidabili valutazioni sui risultati, anche attraverso l'aggiornamento del *set* di indicatori.

L'analisi sul livello di raggiungimento degli obiettivi indicati nella direttiva 2005 è stata condotta controllando i seguenti elementi:

- completezza e correttezza formale delle informazioni inserite nel sistema;
- utilizzazione delle risorse finanziarie allocate sugli obiettivi inseriti nella direttiva 2005;
- gli obiettivi non conclusi;
- la storicizzazione dei dati.

Per quanto attiene al primo di questi elementi, che può apparire meramente strumentale ma rinviene la sua importanza proprio perché è legato all'affidabilità dei dati, aspetto questo al quale la Corte riconnette estrema importanza sia in questa sede sia in quella del controllo sulla gestione, è stata rilevata dal SECIN l'omissione dei dati relativi all'impegno delle risorse, da parte di più soggetti ai quali la direttiva ha assegnato obiettivi, nonostante fosse stata dichiarata la conclusione dei programmi ai quali le risorse finanziarie afferivano. Tale situazione ha reso necessari gli opportuni aggiornamenti per evitare di pregiudicare la storicizzazione dei dati che deve evidentemente contare sul massimo grado di affidabilità per essere di effettivo ausilio alla programmazione successiva. Alla stessa stregua va considerato il mancato aggiornamento dei programmi di azione e motivazioni "perplesse" per giustificare i ritardi degli stessi.

Il SECIN ha segnalato come tre fattori abbiano fortemente inciso sulla realizzazione degli obiettivi:

- il "taglio orizzontale" operato dal MEF ed i cambiamenti rispetto all'assetto originario della legge di bilancio, soprattutto per gli obiettivi di funzionamento che hanno subito consistenti ridimensionamenti (uno di essi è stato annullato)⁵;
- la mancata finalizzazione della prevista anticipazione, da parte della Cassa Depositi e Prestiti sulla vendita degli immobili militari, per un ammontare di 968 milioni di euro;
- il ritardo nella definizione, da parte del MEF, dei provvedimenti con i quali venivano assegnate le risorse al Fondo per le missioni internazionali, con la conseguente anticipazione dai capitoli di bilancio e le ripercussioni sugli altri obiettivi.

Il livello degli obiettivi non conclusi è piuttosto alto, riguardandone 89, con una percentuale del 41,74 per cento, dovuta per il 30,28 per cento dei casi (66 obiettivi) a ritardi.

L'incidenza della mancata anticipazione dei proventi delle dismissioni immobiliari, di cui si è detto, si è rilevata piuttosto significativa, riguardando 10 obiettivi.

In merito, va ricordato come la Corte, nella precedente relazione, avesse espresso le sue perplessità sulla tecnica adottata nella direttiva di prevedere, proprio nei casi di specie, una forma di copertura finanziaria, tutt'altro che certa, come quella derivante dai proventi delle dismissioni.

Va peraltro detto che la cennata anticipazione costituiva un elemento sul quale l'Amministrazione faceva affidamento e sul cui esito definitivo, al momento, non dispone di elementi.

Nel suo complesso, il monitoraggio conclusivo ha rilevato una situazione in peggioramento rispetto al 2004, parzialmente motivata da quanto in precedenza indicato.

E' interessante, per l'importanza che l'innovazione tecnologica ha in un ambiente complesso come quello della Difesa, l'analisi che il SECIN dedica all'evoluzione del sistema.

In sede di accesso effettuato, ai sensi dell'art. 4 delle legge n. 241 del 1990, il SECIN ha rilevato il mancato completamento delle operazioni di caricamento dei dati relative all'esercizio finanziario 2005 e l'utilizzazione di un prodotto di *software* per l'interrogazione della banca-dati non allineato con gli aggiornamenti del sistema, con la conseguenza della scarsa attendibilità dei dati emergenti.

⁵ L'OB01-PDA1 dello Stato Maggiore Esercito: il programma d'azione concernente la capacità di proiezione all'estero di Comandi e delle Unità della F.A. e l'ottimizzazione delle procedure relative alla condotta di operazioni in un contesto multinazionale attraverso attività addestrative in poligoni esteri (esercitazione internazionale SHIROKIY LAN).

Per brevità, si rammentano le difficoltà di “colloquio” tra sistemi della Difesa, ancora esistente nel 2005 e si fa riferimento alla difficile integrazione del SI.CO.GE della Ragioneria Generale dello Stato con il SIV.

3.3. I settori d'intervento – profili peculiari della Difesa.

3.3.1. Le missioni internazionali della Difesa.

Le missioni internazionali della Difesa costituiscono un argomento di costante interesse per la Corte, oltre che per la sua rilevanza sotto il profilo istituzionale, per le tecniche di copertura e per la distribuzione della spesa che ad esse fanno riferimento.

Per quanto attiene al primo aspetto - che si esplica nel contesto della collaborazione internazionale e nell'ottica di *peace-keeping*, lotta al terrorismo internazionale ed azioni tendenti al ripristino della sovranità nazionale e dell'ordine pubblico, anche mediante attività di addestramento delle forze di polizia locali (come accade nello scenario balcanico con l'Arma dei Carabinieri) – costituisce un cardine indefettibile l'autorizzazione parlamentare con l'approvazione di una specifica legge dello Stato.

Fermo restando tale aspetto, è ormai da tempo consolidata un'azione impegnativa e costante delle nostre forze armate nell'ambito delle missioni internazionali.

Da qui l'esigenza di stabilire forme di coperture della spesa che consentissero da un lato, forme di pianificazione e programmazione degli interventi, cosa che avviene sia con la Direttiva del Ministro sia con la rimodulazione della P.T.F., la Programmazione tecnico-finanziaria, strumento peculiare della Difesa di cui si è detto in precedenza, e dall'altro una più coerente individuazione del *budget* finanziario, superando quel ricorso al “Fondo per le spese impreviste” che costituiva lo strumento al quale si ricorreva in passato e sul quale si erano appuntate le censure della Corte, in particolare in sede di relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa.

Pertanto, è stata considerata positivamente l'istituzione, avvenuta con la Legge Finanziaria per il 2004 (la legge n. 350 del 2003), del “Fondo per le missioni internazionali di pace”, con una dotazione, inizialmente commisurata al dato storico del fabbisogno registrato nel precedente esercizio, di euro 1,2 miliardi e, per il 2006, limitata ad un miliardo di euro (art. 1, comma 97, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - Finanziaria per il 2006).

Va peraltro considerato che un problema che investe pesantemente il bilancio della difesa, soprattutto per quel che concerne l'attività contrattuale diretta all'approvvigionamento dei contingenti che vengono inviati all'estero, è la circostanza che il fondo dotato di un *tetto* (di un miliardo di euro per il 2006, come si è detto), abbia la reale dotazione finanziaria (divisa in due parti, corrispondenti ognuna a circa il 50 per cento), tendenzialmente con un semestre di ritardo.

Infatti, la medesima, è legata alla necessaria autorizzazione parlamentare con l'approvazione di legge ordinaria, ed al successivo iter amministrativo (variazione in aumento del bilancio della Difesa mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da sottoporre alla registrazione della Corte dei conti) con la conseguenza di far gravare, nel frattempo, le spese relative sui normali stanziamenti dei competenti capitoli di bilancio.

Trattandosi di spese di grande importanza, tale situazione comporta problemi gestionali di rilievo nell'assunzione degli impegni di spesa.

Fatte queste premesse, si rappresenta, di seguito quale è stata la strutturazione della spesa per l'esercizio 2005, legata, come nel passato, alle due leggi (per i due semestri) di autorizzazione delle missioni.

Sono state impiegate tutte le risorse recate dal Fondo citato pari a 1.200 milioni di euro, ripartiti in 1.148,4 milioni di euro per la Difesa e in 56,6 milioni di euro necessari per le esigenze degli altri Dicasteri (38 milioni di euro per il Ministero degli affari esteri, 13,3 milioni di euro per il Ministero dell'interno, 0,2 milioni di euro per il Ministero dell'economia e delle finanze, 0,1 milioni di euro per il Ministero della giustizia).

In particolare, si è proceduto attingendo da esso:

- 616,3 milioni di euro nel 1° semestre 2005, mediante il d.l. n. 3 del 19 gennaio 2005 (convertito nella legge n. 37 del 18 marzo 2005) e la legge n. 39 del 21 marzo 2005;
- 583,7 milioni di euro nel 2° semestre 2005 con i d.l. n. 111 e n. 112 del 28 giugno 2005 convertiti per la sola missione umanitaria di stabilizzazione e ricostruzione in Iraq nella legge n. 158 del 31 luglio 2005 (237,3 milioni di euro), mentre per la rimanente parte delle missioni internazionali, nella legge n. 157 del 31 luglio 2005 (346,4 milioni di euro).

Per le ragioni alle quali si è fatto cenno in precedenza, per avviare le procedure contrattuali di specifici progetti da realizzare nel corso dell'anno, sono stati utilizzati gli stanziamenti sui capitoli di bilancio dello stato di previsione della Difesa, in attesa di avere a disposizione le risorse che, con provvedimenti di variazione, sono state attribuite al Fondo.

Nella seguente tabella sono riportate tutte le esigenze relative al 1° semestre 2005, pari a milioni di euro 585 suddivise per teatro operativo:

	<i>(in milioni di euro)</i>
Balcani	204,1
Etiopia ed Eritrea	2,2
Afghanistan	105,1
Israele	0,7
Somalia e Sudan	0,1
Iraq	272,8
Totale	585,0

e per organo programmatore:

	<i>(in milioni di euro)</i>
Stato Maggiore Difesa	118,7
Stato Maggiore Esercito	342,2
Stato Maggiore Marina	44,0
Stato Maggiore Aeronautica	35,2
Arma dei Carabinieri	44,9
	585,0

Per il 2° semestre 2005, dal 1.7.2005 al 31.12.2005, le esigenze finanziarie complessive, relative alle missioni internazionali, sono state pari a **558,4 milioni di euro**, di seguito riepilogate per teatro operativo:

	<i>(milioni di euro)</i>
Balcani	165,2
Etiopia ed Eritrea	1,8
Afghanistan	156,6
Israele	0,6
Somalia e Sudan	16,2
Iraq	218,0
Totale	558,4

e per organo programmatore:

	<i>(milioni di euro)</i>
SMD	94,0
SME	370,2
SMM	27,4
SMA	29,2
CC	37,6
Totale	558,4

Riepilogo oneri

	1° SEMESTRE			2° SEMESTRE			TOTALE GENERALE
	IRAQ	ALTRI T.O.	TOTALE	IRAQ	ALTRI T.O.	TOTALE	
MAE	18,8	0,0	18,8	19,2	0,0	19,2	38,0
MININTERNO	0,0	7,4	7,4	0,0	5,9	5,9	13,3
MEF	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
GIUSTIZIA	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
DIFESA	272,8	312,2	585,0	218,0	340,4	558,4	1.143,4
ALTRO	0,0	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	5,0
TOTALE	291,6	324,7	616,3	237,3	346,4	583,7	1.200,0

Come si vede, per il 2005 il Fondo è stato utilizzato interamente, mentre nel 2004 erano stati spesi 1.159,1 milioni (comprensivi di 44,9 milioni necessari per le esigenze degli altri Dicasteri: 30 milioni per il MAE, 14,7 milioni per il Ministero dell'interno, 0,2 milioni per il MEF) pari al 96,6 per cento dei 1.200 milioni previsti dal citato Fondo.

Gli oneri per la Difesa sono passati da 1.114,2 milioni a 1.148,4.

Per quanto attiene alle spese di personale e alla sua incidenza sui costi complessivi, la cui quantificazione viene effettuata in base a parametri predeterminati⁶ che attengono al trattamento economico aggiuntivo ed agli oneri assicurativi, essa è di oltre il 50 per cento della spesa complessiva, con 597,5 milioni (suddivisi in 282,3 nel 1° semestre e 315,2 nel 2° semestre) rispetto ai 546 delle spese di funzionamento (suddivisi in 302,8 nel 1° semestre e 243,2 nel 2° semestre), con una spesa per i Balcani di 222,2 milioni (suddivisi in 114,5 nel 1° semestre e 107,7 nel 2° semestre), mentre in Iraq, la spesa è stata di 246,4 milioni (suddivisi in 127,9 nel 1° semestre e 118,5 nel 2° semestre) dove, come era già stato rilevato nella precedente relazione, ha maggior peso la spesa di funzionamento (in particolare quella di trasporto) che nei Balcani è stata di 147,4 milioni (89,9 nel 1° semestre e 57,5 nel 2° semestre) mentre in Iraq è stata di 244,4 milioni (suddivisi in 144,8 nel 1° semestre e 99,6 nel 2° semestre).

In sostanza, si conferma l'osservazione che la lontananza del teatro operativo incide maggiormente sulle spese di funzionamento, mentre in termini complessivi le due tipologie di spesa tendono ad essere equivalenti.

3.3.2. L'Agenzia Industrie-Difesa.

Nell'esercizio 2005 e nella prima parte del 2006, per l'Agenzia Industrie-Difesa, si riscontra una situazione che, sotto il profilo ordinamentale, suscita perplessità in quanto, mentre lo sviluppo che era stato registrato nel 2004 dell'attività dell'Agenzia ed, in particolare, di alcuni enti e stabilimenti, come l'arsenale di Messina, sul cosiddetto "mercato concorrenziale" (non quindi quello rappresentato dalle commesse affidate all'AID dall'Amministrazione), indicava una prospettiva di riconfigurazione dell'Agenzia con moduli più adeguati alla realtà industriale, come quello dell'Ente pubblico economico, a fronte di un sostanziale immobilismo nel corso del 2005, alla fine del 2005, con il d.m. del 28 novembre 2005, sono stati attribuiti compiti di

⁶ I parametri sono:

- il periodo, espresso in giorni, di svolgimento della missione;
- il numero dei militari impiegati;
- la diaria di missione, per categoria e fasce di gradi, spettante al personale, riferita al Paese nel quale si svolge l'intervento;
- il premio giornaliero da corrispondere all'assicurazione, calcolato sulla base del capitale assicurato (stipendio annuale per gradi);
- la quota giornaliera pro-capite per il miglioramento del vitto e per la maggiore usura del vestiario ed equipaggiamento speciale in relazione alle condizioni geo-climatiche delle regioni in cui si deve operare;
- la tipologia dei mezzi impiegati ed il numero e le ore km-moto che statisticamente essi percorrono.

supporto nei confronti del Segretario generale - per l'esercizio della funzioni di vigilanza, affidate al Ministro, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424 - all'Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale.

Inoltre, con il successivo d.m. del 26 gennaio 2006, nell'approvare il "Programma triennale di attività 2006-2008 e documento programmatico di bilancio su base triennale risultati raggiunti nel triennio 2003-2005" ed il "Piano di attività e bilancio di previsione 2006", è stato previsto l'aggiornamento di detti documenti utilizzando anche "gli eventuali elementi acquisiti dal Segretario generale della difesa a seguito dell'attivazione delle funzioni di vigilanza attribuitegli nei confronti dell'Agenzia".

Al riguardo, va sottolineato come la scelta, operata dal d.lgs. n. 300 del 1999, di istituire, accanto alle altre Agenzie ministeriali (quali ad esempio le Agenzie fiscali)⁷, l'Agenzia Industrie-Difesa, fosse diretta, come esplicitato dal successivo d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424, ad assicurare, secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa, caratterizzata da moduli organizzatori e gestionali di tipo aziendalistico, con una contabilità economica e l'adozione di un piano industriale.

Pertanto, i provvedimenti indicati non appaiono coerenti con i principi del d.lgs. n. 300 del 1999, mantenendo la struttura amministrativa, nell'ambito del Ministero, che preesisteva all'istituzione dell'Agenzia, alla quale rimane affidata la gestione di alcuni enti ed attribuendole in concreto compiti di vigilanza nei confronti dell'Agenzia, compiti che sono intestati al Ministro, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 300 del 1999⁸, come del resto avviene anche per le altre Agenzie del d.lgs. n. 300 del 1999, il quale, secondo l'art. 4, comma 1 del d.P.R. n. 424 del 2000, "può esercitare la predetta vigilanza anche avvalendosi del Segretario generale".

Nel segnalare quanto sopra, va detto che, anche a causa dei tagli al bilancio della Difesa, si riscontra una diminuzione delle commesse del cosiddetto "mercato interno", affidate alla stessa Amministrazione, mentre mostra una certa tenuta il "mercato concorrenziale".

Si palesa quindi un paradosso, che in passato ha determinato il deterioramento delle potenzialità di stabilimenti che pure vantavano una loro tradizione ed una professionalità elevata, ma che, attualmente appare ancor più accentuato, sia per una più significativa presenza "esterna", in precedenza pressoché marginale, sia per l'esigenza, sempre dovuta alle ristrettezze di bilancio, di recuperare ad attività dirette quelle esternalizzazioni di servizi che si sono rilevate eccessivamente onerose e non sempre adeguate a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione.

⁷ la Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato ha elaborato due relazioni sull'attività delle Agenzie, la prima approvata con la deliberazione 18/2002/G e la seconda con la deliberazione 18/2003/G.

⁸ Articolo 22 d.lgs. n. 300 del 1999:

(*Agenzia Industrie Difesa*)

1. E' istituita, nelle forme disciplinate dagli articoli 8 e 9, l'Agenzia Industrie Difesa, con personalità giuridica di diritto pubblico. L'Agenzia è posta sotto la vigilanza del Ministro della difesa ed è organizzata in funzione del conseguimento dei suoi specifici obiettivi, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera r), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Scopo dell'Agenzia è quello di gestire unitariamente le attività delle unità produttive ed industriali della Difesa di cui alla tabella C allegata al decreto del Ministro della Difesa 20 gennaio 1998 indicate con uno o più decreti dello stesso Ministro, da adottare entro il 31 marzo 2000. L'Agenzia utilizza le risorse finanziarie materiali ed umane delle unità dalla stessa amministrate nella misura stabilita dal regolamento di cui al comma 2.

2. Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia sono definite con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel rispetto dell'obiettivo dell'economica gestione e dei principi che regolano la concorrenza ed il mercato in quanto applicabili. Con decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica, possono essere aggiornati i termini di cui all'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 459, e ridefinita la procedura ivi prevista, nonché definite le modalità per la trasformazione in società per azioni delle unità produttive ed industriali di cui al comma 1 ovvero per la loro alienazione, assicurando al personale il diritto di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283.

Non va infatti sottaciuto che la componente più rilevante dei costi rappresentati dall'Agenzia è data dagli oneri per il personale, per il quale si sono comunque fatti progressi per il reimpiego degli esuberi (non ancora sono stati definiti quelli per lo Stabilimento grafico di Gaeta, per il quale non è ancora iniziata la concertazione con le rappresentanze sindacali, e per l'Arsenale di Messina) e che tali costi costituiscono una variabile indipendente rispetto all'andamento delle commesse e sono comunque a carico del bilancio della Difesa.

Altro aspetto sul quale si torna e che merita una riflessione sulle possibili soluzioni, è quello del regime contrattuale del personale. Infatti, appare contraddittorio gestire attività industriali, mantenendo la contrattazione collettiva nel comparto ministeri.

Quanto meno - in attesa di un diverso approccio che consenta una diversa e più appropriata configurazione dell'Agenzia Industrie-Difesa (quale ente pubblico economico alla stessa stregua di quanto avvenuto per l'Agenzia del Demanio), scelta che appare lontana in considerazione del più stringente collegamento con le strutture burocratiche posto in essere con i citati recenti provvedimenti - va considerata l'ipotesi di costituire una uscita dell'Agenzia da tale comparto, come è recentemente avvenuto per le agenzie fiscali.

Per quanto attiene ai risultati economici e tenendo conto degli elementi negativi di cui si è detto, in termini generali si rileva, dalla relazione al bilancio consuntivo, una consistente diminuzione della produzione sviluppata rispetto al 2005 alla quale corrisponde un maggior contributo in conto esercizio conferito dall'Amministrazione e, quindi, a carico del bilancio pubblico, che è stato nel 2005 di 23,5 milioni, a fronte dei 20,6 del 2004 e dei 27,1 del 2003, anche se, rispetto al budget iniziale di 23,18 milioni, la differenza appare contenuta (ben maggiore rispetto al budget consolidato 2005, di 20,85 milioni).

(in migliaia di euro)

Valori	Consuntivo 2003	Budget 2004	Consuntivo 2004	Budget 2005	Consuntivo 2005
Ricavi	38.292	49.913	39.845	46.316	34.925
Costi	65.737	73.095	61.573	67.365	59.056
Proventi finanziari	366	=	493	=	607
Proventi straordinari	=	=	653	=	=
Contributo in conto esercizio	27.079	23.182	20.582	23.182	23.524

In sostanza, non si è ripetuto il consistente risparmio riscontrato negli esercizi precedenti. Il dato correlato della produzione sviluppata passa da 39,84 milioni del consuntivo 2004 a 34,92 del consuntivo 2005.

(in migliaia di euro)

Stabilimento	Consuntivo 2002	Consuntivo 2003	Consuntivo 2004	Consuntivo 2005
Baiano	7.856	7.913	8.507	6.948
Noceto	3.976	2.817	4.939	4.219
T. Annunziata	5.636	7.032	4.353	2.578
Fontana Liri	4.006	3.450	1.682	1.831
Castellammare	1.395	2.353	2.450	2.848
Firenze	1.209	2.092	3.033	2.920
Gaeta	2.633	2.525	2.188	2.176
La Maddalena	1.549	2.320	2.374	2.229
Messina	8.889	7.790	10.319	8.741
Altri ricavi				435
Totale	37.149	38.292	39.845	34.925

Si sono avuti incrementi, rispetto al 2005, di rilievo, per il Cordamificio di Castellammare i cui risultati sono in continuo miglioramento, indicando una totale inversione rispetto al passato, ed in minor misura per il Polverificio di Fontana Liri che ha mostrato un recupero (nel 2004 aveva dimezzato la produzione rispetto al 2003). Una sostanziale stabilità per il

Farmaceutico di Firenze, lo Stabilimento grafico di Gaeta, l'Arsenale di La Maddalena per il quale ultimo vi sono interessanti prospettive di riconversione, mentre si registra un peggioramento dei risultati dell'Arsenale di Messina, per il quale si attendeva un maggiore sviluppo dopo il consistente miglioramento del 2004. Per il Munizionamento terrestre di Baiano, il risultato va correlato all'incidente avvenuto il 10 aprile 2005⁹, in seguito al quale si è avuto un fermo di produzione, ed alla sospensione di una commessa da parte della Direzione per gli armamenti terrestri, per difetti non imputabili allo stabilimento e ad altri problemi tecnici. Di segno negativo, a conferma del trend registrato nel 2004, è l'andamento dello stabilimento di Torre Annunziata e di quello di Noceto.

Per completezza, è opportuno sottolineare come per alcuni stabilimenti si sia avuto un netto calo delle commesse della Difesa.

E' il caso di Baiano che passa da 8 milioni di euro del 2004 a 5,7 milioni del 2005; di Torre Annunziata che passa da 4,2 milioni a 3,4; e soprattutto di Messina che scende dai 9,5 del 2004 a 6,9 del 2005.

In aumento, si riscontra solo il Farmaceutico di Firenze che da 1,6 milioni del 2004 passa a 2,9 del 2005.

Per quanto attiene al *mercato esterno*, il risultato migliore è quello del Polverificio di Fontana Liri che da 1 milione del 2004 passa a 1,4 milioni del 2005.

Va detto che una certa crisi si è avuta anche sul mercato concorrenziale, ma, come già sottolineato, gli scarti negativi sono dovuti soprattutto alla diminuzione delle commesse provenienti dall'Amministrazione.

In tale contesto può costituire un fattore positivo un'azione d'immagine che consenta di ampliare il mercato degli stabilimenti in portafoglio all'Agenzia ed in proposito la medesima, nel corso del 2005 e del 2006 ha predisposto i piani di comunicazione previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150.

Inoltre, vi è stata la partecipazione al 49° Salone Nautico di Genova, in particolare per promuovere le attività dell'Arsenale di Messina e del Cordamificio di Castellammare di Stabia, utilizzando le *brochures* e, quindi realizzando una promozione indiretta dello Stabilimento grafico di Gaeta.

Analoga partecipazione è avvenuta al Salone Nautico di Venezia. Vi è inoltre una significativa presenza a fiere e manifestazioni come il Forum PA per l'Agenzia ed alcuni stabilimenti per i settori di attività (ad esempio per il Farmaceutico di Firenze e gli stabilimenti di Torre Annunziata e Fontana Liri)

Infine vi sono una presenza nel portale internet della difesa ed una diffusione presso tutti gli stabilimenti delle e-mail aid.difesa.it.

3.3.3. Le dismissioni immobiliari della Difesa.

Nella precedente relazione si era dato conto delle problematiche che si erano evidenziate in materia di dismissione degli immobili militari, individuati ai sensi dell'art. 3 comma 113 della legge 23.12.1996, n. 662¹⁰, e si erano sottolineate sia le procedure che dovevano portare, in

⁹ Si tratta dell'esplosione di una delle riserve interne allo stabilimento con danni all'interno ed all'esterno del medesimo.

¹⁰ Si era evidenziato come nel corso del 2004 fossero stati ammessi a visto e registrazione n. 28 provvedimenti approvativi di contratti di alienazione, per un valore complessivo di euro 24.345.073,88, di cui n. 17 nei confronti di privati ed i rimanenti in favore di Comuni che, a suo tempo, avevano esercitato il diritto di prelazione di cui all'art. 44, comma 3, della legge 23.12.1998, n. 448, ormai, per altro, soppresso dall'art. 27 del d.l. n. 269 del 2003 convertito dalla legge 24.11.2003, n. 326.

Il comma 13 di tale articolo aveva infatti esteso ai predetti immobili l'applicabilità delle procedure di valorizzazione e dismissione prescritte dai commi 15 e 17 dell'art. 3 del d.l. 25.09.2001, n. 351, convertito in legge 23.11.2001, n. 410 (cartolarizzazione), prevedendo, quindi, il trasferimento degli immobili medesimi a titolo oneroso a più società, costituite con decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

seguito alle anticipazioni concesse, nell'ambito della cartolarizzazione, dalla Cassa Depositi e Prestiti, in misura non inferiore a 954 milioni e, comunque, non superiore a 1.357 milioni¹¹, sia le problematiche concernenti l'individuazione degli immobili militari ed in particolare degli alloggi di servizio da inserire nella cartolarizzazione¹².

Detta individuazione è stata realizzata con decreto del Direttore generale dei lavori e del demanio, in data 28 febbraio 2005 (*in limine*, rispetto alla data prevista dalla normativa) e, successivamente, con il decreto del 5 agosto 2005, è stata approvata la convenzione con l'Agenzia del demanio per l'affidamento delle attività di supporto tecnico connesse all'alienazione degli immobili individuati.

Con successivo decreto del 20 luglio 2005, il Ministro della difesa ha emanato il decreto diretto a consentire la concessione di mutui agevolati per l'acquisto o la costruzione della casa di proprietà e l'estinzione di mutui ipotecari, relativi al personale del Ministero della difesa in possesso dei requisiti.

Con l'art. 1, comma 443 della legge 30.12.2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) all'art. 13 bis del succitato art. 27 d.l. n. 269 del 2003 erano stati aggiunti i commi 13 ter, 13 quater, 13 quinquies e 13 sexies, contenenti nuove disposizioni sulla individuazione, da effettuarsi entro il 28 febbraio 2005, a cura del Ministero della Difesa con decreto del Direttore generale per i lavori e il demanio, di concerto con l'Ente pubblico demanio, (il decreto è stato tempestivamente emanato e registrato dalla Corte), di beni immobili comunque in uso all'Amministrazione della Difesa, non più utili ai fini istituzionali, da dismettere e, a tal fine, consegnare al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, all'Agenzia del demanio. Una volta individuati e consegnati, tali beni sarebbero stati quindi inseriti nel patrimonio disponibile dello Stato per essere alienati secondo la succitata normativa sulla cartolarizzazione, previa stima dell'Ente pubblico demanio nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano.

¹¹ Era previsto, infatti, il versamento, in conto entrata, per la successiva riassegnazione dei risultati della cartolarizzazione al Dicastero della Difesa su appositi fondi, concernenti i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi. In particolare, di una quota di tali proventi, pari a 30 milioni, per ciascuno degli anni dal 2005 al 2009 è prevista la destinazione all'ammodernamento ed alla ristrutturazione degli arsenali della Marina militare di Augusta, La Spezia e Taranto, mentre di un'altra quota, sempre pari a 30 milioni, era prevista la destinazione, per l'anno 2005, al finanziamento di un programma di edilizia residenziale in favore del personale delle Forze armate dei ruoli dei sergenti e dei volontari in servizio permanente.

¹² Il decreto del Ministro della Difesa in data 3 dicembre 2004, con il quale è stato definito il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa mediante l'indicazione dell'entità e dell'utilizzo degli alloggi di cui alla legge 18.08.1978, n. 497, nonché degli alloggi medesimi alienabili, non ubicati nelle infrastrutture militari e non più utili alle esigenze dell'Amministrazione, era stato infatti oggetto di osservazioni da parte della Corte, in sede di controllo di legittimità, poiché, nel dare applicazione alla normativa contenuta negli artt. 9, comma 7, della legge 24.12.1993, n. 537 e 43, comma 16, della legge 23.12.2000, n. 388, non si era tenuto conto del dettato di cui all'art. 26, 11 quater, del d.l. 30.09.2003, n. 269 (convertito in legge 24.11.2003, n. 326), concernente la vendita degli alloggi di servizio. In altri termini, il predetto decreto riservava all'Amministrazione un potere discrezionale di valutazione circa l'alienabilità o meno degli alloggi di servizio non ubicati nelle infrastrutture militari, che non trovava fondamento nella normativa da ultimo citata, come si evinceva anche dalla innovativa prescrizione sulla destinazione delle risorse provenienti dalla vendita degli alloggi medesimi. Risorse non più utilizzabili per la realizzazione di nuovi alloggi e per la manutenzione di quelli esistenti, bensì per la riduzione del deficit pubblico, ad eccezione di una quota (20 milioni) riassegnabile al bilancio della Difesa.

Del resto, anche le Commissioni parlamentari avevano mosso censure sullo schema di decreto sottoposto al loro esame, rilevando, in particolare, la scarsa consistenza degli alloggi dichiarati alienabili pari a 3742 su 18080 (circa il 21 per cento della totale disponibilità) e la eventuale conseguente modesta entrata erariale. Nel rendere il proprio parere, le Commissioni, pur esprimendosi favorevolmente, hanno, tuttavia, posto la condizione di accurate valutazioni, fondate su esigenze alloggiative del personale militare ed altresì di salvaguardia della finanza pubblica. Tenuto conto del suddetto parere, comunque, non positivo, nonché dell'esigenza di far luce sull'operato dell'Amministrazione, sono stati chiesti documentati elementi di conoscenza sui criteri adottati a base della quantificazione di detti alloggi e delle ragioni di scostamento dalla menzionata normativa. A seguito delle suesposte osservazioni e richieste, su autorizzazione del Ministro, in data 11 febbraio 2005, il menzionato decreto era stato ritirato.

Conseguentemente era stato anche ritirato il decreto dirigenziale n. 11, in data 23 dicembre 2004, con il quale, sul presupposto del decreto del Ministro, gli alloggi alienabili, inseriti in appositi elenchi, erano stati contestualmente dichiarati non più infrastrutture destinate alla difesa nazionale e trasferiti nello stato di fatto e di diritto al Ministero dell'economia e delle finanze, per la finalità di cui al suindicato art. 26, commi 11 quater e sexies della citata legge 24.11.2003, n. 326.

Con la legge del 31 luglio 2005, n. 156¹³ viene disposto che entro i centoventi giorni successivi alla data di pubblicazione dell'elenco dei beni immobili da dismettere, l'Agenzia del demanio provveda alla ripubblicazione dello stesso elenco nella Gazzetta Ufficiale, nonché sul sito internet dell'Agenzia, con l'indicazione del valore base degli immobili medesimi. La valutazione preliminare sui beni individuati è stata svolta dall'Agenzia per un valore complessivamente stimato in 968,3 milioni.

La Cassa depositi e prestiti ha poi sottoscritto, con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'accordo per un'anticipazione provvisoria della durata di otto mesi, pari al valore degli immobili individuati, in misura non inferiore a 954 milioni di euro e non superiore a 1.357 milioni di euro¹⁴. L'anticipazione è versata all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata alla Difesa su appositi fondi relativi ai consumi intermedi e agli investimenti fissi lordi.

Successivamente è intervenuto l'art. 4 quater del d.l. 30 dicembre 2005, convertito dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, che, con norma di interpretazione autentica, ha disposto che, "all'art. 26 comma 11-quater del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326) le parole "non ubicati nelle strutture militari" si intendono riferite agli alloggi non posti *al diretto e funzionale servizio di basi, impianti o installazioni militari*, ai sensi dell'art. 5 comma 1 della legge 18 agosto 1978, n. 497.

Conseguentemente, con il d.m. del 2 marzo 2006, è stata ridisegnata la situazione del patrimonio abitativo della Difesa con riferimento alla data del 1° gennaio 2004, individuandone la consistenza complessiva in 18.084 unità e la quota di alloggi alienabili in 4.493 unità. In pratica gli alloggi alienabili sono stati incrementati di 751 unità rispetto alla precedente indicazione di 3.742 unità, tenendo anche conto delle innovazioni legislative e regolamentari in materia di agevolazioni per la costruzione e l'acquisizione di nuovi alloggi in favore del personale delle forze armate (oltre che delle forze di polizia).

La Corte dei conti ha approvato, con la Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato n. 4/2006/G, la relazione sull'"Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni"; nel ricostruire le vicende concernenti la cartolarizzazione dei beni immobili della Difesa, peraltro attualizzate nella relazione sul rendiconto 2004, ha ritenuto plausibile, dopo la descritta fase di *stallo*, un'accelerazione del programma di vendite, a seguito del disposto della Legge Finanziaria per il 2006 (comma 482 dell'articolo unico), che ha definito le procedure secondo le quali il Ministero della Difesa individuerà gli immobili militari da dismettere, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali, che si dovrà esprimere entro il termine perentorio di 45 giorni.

Va sottolineato come al momento della deliberazione (Camera di Consiglio del 21 marzo 2006), le operazioni effettuate dal Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alla terza cartolarizzazione degli immobili pubblici (SCIP 3) risultassero comunque ferme all'emanazione del provvedimento con il quale il 23 gennaio 2004 è stato scelto il consorzio di collocamento dei titoli, formato da Barclays Bank, Mediobanca e UBS. Alla selezione, avviata il 5 dicembre 2003, avevano partecipato sette consorzi per un totale di 22 banche. Nel provvedimento viene precisato che SCIP3 avrà ad oggetto immobili e terreni attualmente di proprietà dello Stato, di Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti controllati dallo Stato.

4. Strumenti: organizzazione – personale – nuove tecnologie.

4.1. Profili di rilievo dell'organizzazione della Difesa.

Nel 2005 e nel primo scorcio del 2006 la riorganizzazione della Difesa ha vissuto sia l'ulteriore evolversi dell'attività gestionale dei C.d.R. di forza armata sia le prime modifiche strutturali

¹³ Legge di conversione con modificazione del d.l. 17 giugno 2005, n. 106.

¹⁴ Decreto del Ministero dell'economia del 15 settembre 2005, registrato dalla Corte dei conti il 27 settembre 2005, Reg. 5, foglio 77.

derivanti, oltre che dallo spostamento del baricentro delle procedure contrattuali dall'area tecnico-amministrativa a quella tecnico-operativa, anche dalle conseguenze della sospensione della *leva obbligatoria*.

Le prospettive evolutive sono quindi piuttosto consistenti e, sia pure nella gradualità necessaria per rendere effettive le riforme, soprattutto per l'esigenza di riallocare opportunamente le professionalità necessarie, tendono ad un quadro definitivo che modificherebbe ampiamente non solo gli attuali equilibri ma l'intera Amministrazione della Difesa.

In sostanza, l'esercizio 2005 ha indicato (e l'analisi finanziaria consente di apprezzare le modificazioni intervenute) non solo il progressivo spostamento delle risorse all'area tecnico-operativa (in particolare, ai C.d.R. di forza armata) ma anche quello della gestione delle filiere contrattuali, in tale direzione.

Che ciò possa corrispondere al perseguimento di una maggior coerenza ai principi del SEC'95 e della contabilità economica che non possono prescindere da un diretto collegamento tra il *decision maker* ed i prodotti che vengono realizzati, è osservazione che ha fondamento ed è in linea con quanto la Corte ha costantemente sottolineato nelle relazioni sul rendiconto.

Va peraltro considerato che, nell'ambito dell'area tecnico-amministrativa, va verificato il processo di consolidamento del C.d.R. Segretario generale nei confronti delle Direzioni generali, anche sotto il profilo del controllo della spesa che dovrebbe trovare nel competente Reparto del Segretariato generale il punto di confluenza dei risultati gestionali.

Infatti, il processo che è stato avviato con l'esercizio 2004¹⁵, indicava l'intenzione di concentrare la decisionalità su di un unico *Centro di Responsabilità*, il Segretario Generale, di tutta la gestione dell'area tecnico-amministrativa¹⁶, sia pure con i contemperamenti che tenevano conto delle dimensioni delle Direzioni generali che erano state, a loro volta, oggetto, di una riforma particolarmente incisiva che aveva determinato sensibili accorpamenti e difficoltà operative (un esempio può essere rappresentato dalla Direzione del personale militare¹⁷ che si è trovata a gestire discipline completamente diverse (aggiungendosi alla complessità derivante da diverse discipline esistenti per gli appartenenti alla stessa forza armata per le differenti professionalità detenute, quella discendente, naturalmente, dall'appartenenza a diverse forze armate), ma, a prescindere, dalla difficile realizzazione in concreto di tale obiettivo, che si è assestato ad un più plausibile livello di coordinamento, va considerata la compatibilità con tale disegno del graduale diretto coinvolgimento sul piano contrattuale degli Stati maggiori di forza armata.

Al momento, quindi, il rischio di sovrapposizioni e diseconomie, già nel passato esercizio paventato dalla Corte, appare quanto mai concreto ed è quindi opportuno sottolineare due aspetti di grande rilievo.

Il primo riguarda l'esigenza di realizzare una chiara ricognizione delle strutture di cui si stanno dotando i C.d.R. di forza armata, visto che, a seconda delle caratteristiche anche di distribuzione militare dei comandi, differenziate sono le scelte in essere, ancora strettamente

¹⁵ Che ha, tra l'altro, comportato, sul piano della struttura del bilancio, una sensibile riduzione delle UPB (circa 70 in meno) ed una contrazione di circa duecento capitoli di spesa (ora sono 58 le *Unità Previsionali di Base* e 358 i *Capitoli di spesa*) e che va letta in termini assolutamente peculiari rispetto a scelte apparentemente analoghe di altre amministrazioni.

¹⁶ I C.d.R. sono ora 7 rispetto ai 18 preesistenti:

- CRA n. 1: Gabinetto del Ministro;
- CRA n. 2: Ufficio centrale del Bilancio;
- CRA n. 3: Segretariato Generale Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti;
- CRA n. 4: Esercito;
- CRA n. 5: Marina;
- CRA n. 6: Aeronautica;
- CRA n. 7: Carabinieri.

¹⁷ Distribuita in 7 reparti e 25 divisioni, ubicate in 10 diverse sedi e con oltre 1.700 dipendenti.

legate alle professionalità esistenti, come quelle in prospettiva, fermo restando il progressivo spostamento dalle Direzioni d'armamento dell'area tecnico-amministrativa di competenze e risorse professionali verso i C.d.R. di forza armata.

Il secondo concerne, com'è naturale, l'attenzione della Corte, in tutte le sue espressioni istituzionali (ci si riferisce, in particolare, al controllo preventivo di legittimità, a quello sulla gestione ed all'attività di referto al Parlamento sul rendiconto del Ministero), nei confronti dei C.d.R. di forza armata, i quali finora detenevano una quota non rilevante dello stato di previsione della spesa del Ministero e, soprattutto, non gestivano le grandi procedure contrattuali che, per la loro entità finanziaria, ai sensi della legge n. 20 del 1994, sono sottoposte, in primo luogo, al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte e costituiscono, nel loro successivo evolversi nelle fasi di esecuzione, oggetto di interesse per l'attività di "auditing", di controllo sulla gestione e di referto sul rendiconto.

Di ciò dovrà tenersi conto fin dal prossimo futuro.

In tale quadro, appare di grande rilievo la riorganizzazione dell'area centrale del Ministero che, con il decreto legislativo 6 ottobre 2005, n. 216, con il quale sono state recate disposizioni *modificative e correttive* al precedente d.lgs. n. 264 del 1997, riguarda le pensioni militari, il collocamento al lavoro dei militari congedati e di leva, nonché i compiti in materia di commissariato militare e di servizi generali.

Da un lato, viene soppressa la Direzione della leva¹⁸, in conseguenza di un ormai ridottissimo gettito dei contingenti di leva in esaurimento e della sua sospensione dal 1° gennaio 2005, con un netto calo dell'attività di gestione della truppa e con una limitazione dei propri compiti alla predisposizione della mobilitazione ed ipotetica riattivazione del servizio militare obbligatorio, nonché al settore del collocamento al lavoro dei militari volontari posti in congedo per fine ferma.

Dall'altro, vengono istituite la Direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva; la Direzione generale di commissariato¹⁹ e la Direzione generale dei servizi generali²⁰.

I recenti provvedimenti²¹, con i quali è stata realizzata una seconda riorganizzazione del Ministero, o per meglio dire, un "riassetto", rispetto alla configurazione derivante dal decreto legislativo 16 luglio 1997, n. 264, determinano comunque una situazione piuttosto complessa che merita un'analisi più accurata anche al fine di avere una percezione, in un quadro in divenire, dell'"attualità" dei passi compiuti, ovvero, di una provvisorietà o non assoluta coerenza dei medesimi.

Un fenomeno che è stato costantemente segnalato nelle relazioni della Corte sul rendiconto è infatti quello di una significativa crescita delle strutture ministeriali, pur in presenza di un accorpamento dei ministeri e del conferimento di competenze agli enti territoriali e locali.

Nel caso della Difesa, in realtà, né l'uno né l'altro aspetto hanno inciso sull'organizzazione del Ministero, che, semmai, nel contesto della sua peculiare riforma, ha vissuto certamente un accorpamento delle strutture, che, in qualche caso, ha prodotto effetti *traumatici* ed un peggioramento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa²².

¹⁸ L'ultima denominazione di questa Direzione generale era "della leva, del reclutamento obbligatorio, della militarizzazione, della mobilitazione civile e dei corpi ausiliari".

¹⁹ Affidata ad un ufficiale generale o ammiraglio di grado non inferiore a generale di divisione o corrispondenti.

²⁰ Affidata ad un dirigente civile di prima fascia

²¹ D.m. del 1° aprile 2006 per l'istituzione della Direzione generale delle pensioni militari, del collocamento al lavoro dei volontari congedati e della leva e per la revisione della struttura ordinativa e delle competenze della Direzione generale del personale militare; d.m. del 6 aprile per l'istituzione delle due Direzioni generali "di commissariato" e "dei servizi generali".

²² Si è già accennato anche nelle precedenti relazioni alle problematiche relative alle pensioni militari, oggetto di attenzione anche da parte del SECIN.

Appare quindi congrua la scelta di separare la materia della previdenza da quella della gestione del personale militare in attività di servizio, mentre il mantenimento di una significativa struttura per la gestione della leva²³, sia pure tenendo conto del regime di “sospensione” e non di abolizione, del resto non compatibile con le norme costituzionali (art.52 Cost.), andrà verificato quanto alle effettive esigenze da assolvere nel prossimo futuro. In ogni caso, la nuova Direzione generale assume un coacervo di funzioni tra loro eterogenee rispetto al tema dominante della previdenza, andando a toccare anche profili di difficile gestione come l'*outplacement* o ricollocamento dei volontari congedati.

Discorso a parte merita poi la scissione della Direzione generale del commissariato e dei servizi generali in Direzione di commissariato e Direzione dei servizi generali.

In questo caso si torna all'antico in quanto tale era la situazione prima del d.m. 26 gennaio 1998, con il quale fu istituita, nell'ottica di accorpamento all'epoca perseguita, la prima Direzione.

La *ratio* dichiarata è quella di razionalizzare il sistema complessivo dell'Amministrazione militare, in una logica che distingue tutta l'area dei servizi generali da quella che attiene, più propriamente, all'attività di commissariato e cioè all'acquisizione dei beni che consentono il mantenimento in efficienza delle strutture militari.

Al riguardo va ricordato come la Corte abbia seguito, nel tempo, i tentativi che la preesistente Direzione generale del commissariato e dei servizi generali aveva portato avanti per assicurare l'uniformità nelle valutazioni di congruità sul territorio nazionale, da parte dei comandi delle forze armate.

Va peraltro anche detto che se il progressivo recupero dell'azione diretta dell'Amministrazione - rispetto al ricorso alla CONSIP, scemato nel corso del 2005 di un ulteriore 50 per cento rispetto alla diminuzione registrata nel 2004, come viene evidenziato nella parte dedicata all'attività contrattuale ed, in particolare, al ricorso alle gare CONSIP - appare giustificare la separazione delle due aree, non va sottaciuta la ormai prevalente incidenza che, per quanto attiene alla spesa di esercizio, hanno i C.d.R. di *forza armata*, aspetto questo che potrebbe determinare l'esigenza di riconsiderare le attuali scelte in tempi ravvicinati.

4.1.1. L'evoluzione organizzativa dell'Arma dei Carabinieri.

L'Arma dei Carabinieri, ormai consolidata quale forza armata, continua nella manovra di razionalizzazione delle stazioni operanti fuori dai capoluoghi come unico presidio di polizia sul territorio, manovra che ha portato ad un ulteriore incremento di 24 stazioni nel 2005 (ora sono 770) con 2204 unità rispetto alle 2.150 del 2004.

Alla stessa stregua, sono state ulteriormente aumentate le stazioni in aree ad elevata urbanizzazione (3 nel 2005).

Di segno inverso è la soppressione di stazioni, per le quali è stato disposto l'assorbimento dalle detentrici della competenza territoriale (5 nel 2005).

In sostanza, le modificazioni strutturali, nei limiti delle risorse disponibili, si attagliano alle effettive esigenze di controllo del territorio. In tale ottica sono stati elevati al grado di Colonnello altri 14 Comandi provinciali.

Nell'anno 2005 l'Arma dei Carabinieri ha portato a termine, nel settore tecnologico, una serie di progetti finalizzati a ridurre al minimo l'impiego di personale nelle attività amministrative, logistiche e burocratiche e ad elevare l'efficienza dei reparti e l'efficacia delle attività istituzionali.

Per quanto attiene alla logistica, sono stati quindi privilegiati il ricorso all'*outsourcing* ed all'approvvigionamento di autoveicoli comprensivi del pacchetto di assistenza *full maintenance*.

²³ La 10^a divisione del IV reparto della Direzione generale.

In proposito, è interessante, nella parte della relazione dedicata all'*auditing*, l'analisi di una specifica filiera amministrativo-contabile concernente l'acquisizione di autoveicoli, già oggetto di *leasing*, (implementati da sistemi d'armamento, sicurezza, comunicazione radio e segnalazione audio-visiva) dotati, appunto di pacchetto di manutenzione.

Va precisato che, a causa delle ristrettezze finanziarie, come è avvenuto anche in altri contesti dell'Amministrazione della Difesa, si è tornati, per alcune attività, a disporre di risorse proprie (un esempio è la scuderizzazione) e tale processo potrà avere ulteriori campi di applicazione in futuro.

In sostanza, è in atto un'opera di razionalizzazione delle esigenze e di ricerca degli strumenti più economici per soddisfarle, sempre nell'ottica di garantire un supporto logistico adeguato in scenari operativi estremamente variabili, con carattere di continuità ad oltre 112.000 militari, un numero consistente dei quali viene impiegato in missioni internazionali.

Va fatto un cenno alla rilevanza che viene data all'evoluzione della tecnologia informatica, aspetto questo di grandissima importanza per la distribuzione, estremamente capillare, dell'Arma sul territorio e per l'esigenza di mantenere in assoluta efficienza tutti i livelli di comunicazione.

Ormai è consolidato non solo l'uso della posta elettronica (ed è in evoluzione il servizio di posta elettronica certificata, che fa capo al progetto "Notizie di reato" finanziato dal Ministero della giustizia) ma anche quello della firma digitale ed il protocollo informatico risulta adottato da tutti i reparti sul territorio nazionale.

Si stanno realizzando anche collegamenti in fibra ottica per garantire il collegamento tra il sito primario e quello secondario previsti nell'architettura del *Disaster Recovery*, mentre sono in via di definizione l'uso reciproco dei collegamenti tra Arma dei Carabinieri, Stato maggiore Difesa, Polizia di Stato e Guardia di Finanza.

L'informatica costituisce uno strumento adottato anche per la gestione dei servizi non solo operativi (come il servizio radio-mobile) ma anche logistici (ad esempio il servizio mensa) e l'estensione dei progetti relativi va completandosi sul territorio.

Infine, di particolare rilievo è la rete satellitare *Armasat* che si sta progressivamente implementando.

4.1.2. Il Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità degli enti ed organismi della Difesa.

Nella precedente relazione si era dato grande rilievo ad uno strumento fondamentale per l'operatività dell'Amministrazione della Difesa: il "Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa", il cosiddetto "R.A.D."

Le Sezioni riunite della Corte si erano infatti espresse, in sede consultiva, sul testo del regolamento, approvato con il d.P.R. 21 febbraio 2006, n. 167, registrato alla Corte dei conti il 10 aprile e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 10 maggio 2006.

Nello scorso esercizio si era sottolineato come il nuovo R.A.D. tendesse ad un'operazione di sintesi di discipline in precedenza distinte²⁴, marcando quindi la sua valenza di Testo Unico, diretto a tutti gli enti ed organismi della Difesa, che copre le tematiche fondamentali di un

²⁴ Questo regolamento va a sostituire sia il precedente provvedimento analogo che era stato approvato con il d.P.R. 5.6.1976, n. 1076, sia altri regolamenti (il regolamento per gli stabilimenti ed arsenali militari a carattere industriale, approvato con il d.P.R. 5.6.1976, n. 1077, il regolamento per i servizi in economia, approvato con il d.P.R. 5.12.1983, n. 939 ed il regolamento concernente i servizi di commissariato dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, approvato con il d.P.R. 19.11.1980, n. 451).

E' prevista l'abrogazione, all'atto di entrata in vigore del nuovo R.A.D., di tutte le disposizioni contenute nei cennati regolamenti, comprese quelle del regolamento per l'esecuzione dei grandi trasporti militari, approvato con il R.D. 16.11.1939, n. 2167. Fa eccezione, per la parte concernente i lavori pertinenti ad infrastrutture, l'indicato d.P.R. n. 939/1983, sui servizi in economia, perché la disciplina dei lavori del Genio militare sarà oggetto di un apposito regolamento.

sistema amministrativo: dall'organizzazione ed amministrazione, alla responsabilità amministrativa e contabile, all'attività negoziale, alla programmazione finanziaria e gestione dei fondi, alla disciplina specifica della contabilizzazione delle spese, alla gestione dei materiali, alle ispezioni, fino ad occuparsi della costruzione di una contabilità analitica industriale.

La Corte aveva posto l'accento sull'esigenza di operare alcuni correttivi al testo.

Appare opportuno pertanto rappresentare, per ragioni di sintesi, mediante lo schema seguente, le correzioni apportate al testo, in relazione alle osservazioni formulate dalle Sezioni riunite della Corte nella sede consultiva, tenuto conto del controllo di legittimità esercitato dalla stessa Corte:

SCHEMA

Recepimento delle osservazioni espresse dalla corte dei conti – sezioni riunite con parere 360/d del 9 dicembre 2004 concernente lo schema di “regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli ORGANISMI DELLA DIFESA”

DISPOSIZIONE NORMATIVA INTERESSATA	OSSERVAZIONE	AZIONE DI RECEPIMENTO
Art. 2 (Definizioni) Art. 3 (Principi) Art. 5 (Competenze del direttore della direzione di intendenza o del centro di intendenza)	➤ opportunità di meglio chiarire la connotazione ordinativa delle nuove figure del Direttore della direzione di intendenza o del centro di intendenza e dei 1 Direttore dei centri stipendiali e contrattuali. ➤ Necessità di una ricognizione esaustiva degli Enti preposti alla gestione amministrativa, mediante una riformulazione degli artt. 2 e 3 secondo una migliore e più precisa identificazione degli organismi ivi individuati	➤ nuova formulazione degli artt. 2 e 3 – funzionale ad una più precisa identificazione degli organismi in ordine al rapporto tra struttura e capacità gestionale secondo le seguenti linee guida: - elencazione degli organismi in cui si articola l'AD secondo un ordine logico – funzionale che ne rifletta l'effettiva articolazione strutturale; - definizione di ciascun organismo attraverso l'utilizzo di categorie omogenee (struttura, funzione, comando); - articolazione degli organismi in termini di capacità gestionale e raggruppamento degli stessi in base al conferimento o meno di autonomia amministrativa e/o di autonoma capacità negoziale. ➤ Emendamento dell'art. 5 mediante l'espressa attribuzione della qualifica dirigenziale al Direttore della direzione di intendenza o del centro di intendenza, secondo un criterio di esatta corrispondenza tra grado dirigenziale e funzioni svolte.
Art. 6 (Organi della gestione amministrative e competenze)	➤ Incoerente preposizione a capo dei servizi amministrativi di ufficiali con grado inferiore a Colonnello, in contrasto con un criterio di legittimazione dell'esercizio istituzionale di funzioni dirigenziali (atti di spesa e negoziali) soltanto da parte di soggetti forniti di corrispondente qualifica dirigenziale. ➤ Inesatta attribuzione agli incaricati della gestione del denaro e dei materiali della responsabilità quali “contabili di fatto”.	➤ Emendamento dell'art. 6 secondo le seguenti indicazioni: - Precisazione del ruolo meramente esecutivo del capo del servizio amministrativo rispetto agli indirizzi ed alle determinazioni del comandante, mediante la precisazione che l'adozione degli atti di spesa e negoziali deve avvenire nel rispetto delle direttive del comandante, vertice dirigenziale dell'organismo ed unico titolare dell'autonomia amministrativa e della potestà di spesa dell'ente o distacco, al quale compete l'adozione dell'atto di impegno della spesa; - Affidamento della definizione del grado o della qualifica del Capo del servizio amministrativo all'ordinamento di forza armata o interforze; - Sostituzione dell'espressione “contabili di fatto” con la dizione, suggerita dalla Corte dei conti, di “contabili secondari”.

4.2. Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale civile e militare della Difesa.

La dotazione organica del personale civile del Ministero è stata rideterminata dal dPCM 22 luglio 2005, comportando una riduzione di circa 2.371 unità e una corrispondente diminuzione della spesa. Inoltre con d.m. della Difesa di concerto con il Ministro dell'economia e finanze è stato previsto l'aumento di una unità nella dotazione organica del grado di generale di corpo d'armata del ruolo normale dell'Arma dei Carabinieri, nonché l'aumento di quattro unità della dotazione organica di sottotenente del ruolo speciale. Tale modifica trova spiegazione nella elevazione a rango di Forza Armata dell'Arma dei Carabinieri.

Per quanto riguarda il personale militare, con il d.m. 30 dicembre 2005 vengono rideterminati gli organici dei ruoli di sottoufficiali e volontari di truppa delle tre Forze Armate per l'anno 2005, per un totale di 107.416, 32.100, 41.732 unità rispettivamente per Esercito Italiano, Marina militare e Aeronautica militare. Tale provvedimento è in linea con il d.lgs. n. 490 del 1997 e con il d.lgs. n. 215 del 2001 che prevede una graduale diminuzione del contingente massimo che nel 2020 si dovrebbe attestare intorno alle 190.000 unità.

Per quanto riguarda la forza effettiva la situazione numerica al 30 giugno 2005 è la seguente:

FORZA ARMATA	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA	TOTALE
Ufficiali	13.728	6.881	6.607	27.216
Aiutanti	11.044	4.761	7.769	23.574
Marescialli	11.685	14.736	20.995	47.416
Sergenti	3.696	4.568	2.846	11.110
Totale	40.153	30.946	38.217	109.316
Volontari di truppa				
VSP	20.971	5.453	6.800	33.224
VFP	43.599	8		43.607
TOTALE	64.570	5.461	6.800	76.831
TOTALE GENERALE	104.723	36.407	45.017	186.147

Il personale civile in servizio presso il Ministero al 31 dicembre 2005 è il seguente:

Posizione economica	Unità personale
C3-C3s	163
C2	616
C1	2.265
B3-B3s	2.858
B2	10.130
B1	16.964
A1-A1s	2.780
Totale	35.776

La distribuzione del personale per fasce di età evidenzia una concentrazione più elevata nella fascia che va dai 45 ai 49 anni di età.

Il personale in part-time è di seguito rappresentato.

Comparto ministeri

POSIZIONE ECONOMICA	Part-time fino al 50%		Part-time oltre il 50%	
	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>
C3S	1	1	1	
C3				
C2	7	11	4	7
C1S	4		6	4
C1	7	19	19	44
B3S	1	1	2	4
B3	9	18	16	78
B2	36	72	84	264
B1	78	116	205	499
A1S	6	26	15	67
A1	1	3		8
TOTALE	150	267	352	975

Comparto ricerca

QUALIFICA/POSIZIONE ECONOMICA	Part-time fino al 50%		Part-time oltre il 50%	
	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>
Teconologo		1		
VI liv. – Collaboratore amministrativo				1
VII liv. – Collaboratore amministrativo	1	1		
VIII liv. – Collaboratore amministrativo				2
TOTALE	1	2		3

4.3. L'Innovazione tecnologica – I sistemi informativi della Difesa.

Le problematiche attinenti all'evoluzione dell'Informatica nella difesa sono costantemente oggetto di attenzione da parte della Corte nelle relazioni sul rendiconto, così come nella relazione specifica sull'Informatica pubblica che dopo l'ultima, approvata dalle Sezioni Riunite con la Deliberazione n. 8/Contr/Ref/04 del 14 aprile 2004, è nuovamente programmata.

L'obiettivo di riferimento è costituito, da un lato, dall'integrazione dei sistemi interni con sistemi esterni, mentre, dall'altro lato, continua a rappresentare una meta lontana il collegamento unitario sul territorio nazionale.

Non va sottaciuto che comporta un grande impegno realizzare un sistema del genere, in considerazione dell'estrema complessità del sistema Difesa e della sua distribuzione sul territorio.

In effetti, in considerazione delle modificazioni alle quali si è fatto cenno, nella parte dedicata all'organizzazione, sulle competenze in materia contrattuale e della particolare distribuzione delle forze armate sul territorio, risulta ancor più necessario il monitoraggio di una spesa periferica destinata ad aumentare anche rispetto ai già rilevanti livelli attuali (oltre il 50 per cento della spesa complessiva) ma con un'incidenza gradualmente più rilevante per l'acquisizione di beni e servizi.

Rimangono valide, in tale contesto, le considerazioni fatte in passato sull'importanza di disporre di indicatori delle anomalie di spesa che solo da un sistema informatico unitario e distribuito sul territorio possono venire; così come tale sistema costituisce uno strumento in grado, come già sottolineato in passato, di realizzare una sperimentazione di una contabilità analitica per centri di costo in un'area di ben maggior rilievo rispetto a quella attualmente oggetto, appunto, di sperimentazione e, soprattutto, di permettere un riscontro della programmazione attuata nella PTF – Pianificazione tecnico-finanziaria, che costituisce la trasposizione sul piano programmatico del bilancio di previsione del Ministero della difesa.

Per quanto attiene all'integrazione nell'ambito dell'Amministrazione, dopo i passi organizzativi ai quali si è fatto cenno nella passata relazione concernenti sia l'individuazione di un unico centro direzionale della competenza in materia, la Direzione generale Reparto Sistemi informativi dell'Amministrazione della Difesa, collocato presso lo Stato maggiore della Difesa e quindi in grado di colloquiare utilmente sia con l'area tecnico-amministrativa sia con quella tecnico-operativa costituita dalle Forze Armate, sia la concentrazione nel S.I.V. – Sistema Informativo di Vertice delle priorità strategiche ed il collegamento allo stesso, sul piano funzionale, degli altri sistemi gestionali attualmente esistenti, è opportuno esaminare le evoluzioni riscontrabili nell'ultimo scorcio di tempo.

I punti più rilevanti del medesimo sono:

- Sistema Informativo di Vertice (SIV 1 e SIV 2);
- Sistema Informativo per il Personale dell'Amministrazione Difesa (SIPAD);
- Carta Multiservizi Difesa (CMD);
- Disaster recovery;
- Informatizzazione del procedimento penale degli uffici giudiziari militari;
- Reti telematiche e cablaggi – progetto Difenet
- Posta Elettronica.
- Net Centric Information Management System

Per quanto attiene al Sistema Informativo di Vertice (SIV), va segnalato che il 2 maggio 2005 si è avuto l'avvio della gestione operativa e di esercizio.

E' stata poi condotta la sperimentazione sull'interoperabilità del SIV con il SI.CO.GE., il sistema di gestione della Ragioneria Generale dello Stato, su due Direzioni: Telecomunicazioni ed Armamenti aeronautici.

Va detto, in proposito che, in occasione dell'istruttoria per la presente relazione, sono emerse le difficoltà di gestire tale interoperabilità.

Si coglie dunque l'occasione per sottolineare come l'attivazione del SI.CO.GE, presso il Ministero della Difesa vada assicurata al più presto possibile, essendo emerso anche quest'anno, in occasione delle operazioni di *audit*, di cui si parla in altra parte della relazione, come non possa prescindere da parte dell'Amministrazione di conoscere, in tempo reale, l'evolversi delle filiere contabili, per evitare il ripetersi del fenomeno dello stazionamento presso il competente U.C.B., alla fine dell'esercizio finanziario, di titoli di spesa che non trovano *capienza*, soprattutto nelle disponibilità *di cassa*, e quindi non danno luogo a pagamenti nell'esercizio di competenza, appesantendo la programmazione di spesa dell'esercizio successivo. Inoltre il SI.CO.GE, che mette a regime il "mandato informatico", non consente transazioni *ab origine*, in caso di mancanza di adeguate disponibilità, evitando ritardi nelle procedure e riallineamenti.

Ovviamente tale discorso non può ancora valere per la spesa periferica, mantenendo in piedi le problematiche di cui sopra.

Va comunque considerato positivamente il calendario delle implementazioni del SI.CO.GE presso la Difesa, previsto dal Dipartimento della R.G.S., che viene indicato in nota²⁵.

²⁵ Completamento attività da parte dell'Amministrazione:

- termine invio atti di spesa all'Ufficio Centrale di Bilancio: 12 aprile 2006;
- Termine di registrazione e di validazione degli stessi da parte dell'UCB: 26 aprile 2006;
- Riallineamento della base dati SIRGS-SI.CO.GE.: 27 e 28 aprile 2006 (chiusura SI.CO.GE. a tutti gli utenti Difesa);
- Riapertura SI.CO.GE. e avviamento nuovi capitoli/utenti SI.CO.GE.: 2 maggio 2006.

Completamento attività da parte dell'Amministrazione:

- termine invio atti di spesa all'Ufficio Centrale di Bilancio: 15 giugno 2006;
- Termine di registrazione e di validazione degli stessi da parte dell'UCB: 26 giugno 2006;
- Riallineamento della base dati SIRGS-SICOGE: 27, 28 e 30 giugno 2006 (chiusura SI.CO.GE. a tutti gli utenti Difesa);

L'interoperabilità viene dunque ora avviata gradualmente a partire da fine aprile 2006, dopo l'inserimento nella Banca Dati della PTF 2006.

Per quanto attiene al SIV 2, che ha quale specifico oggetto la contabilità economico-analitica ed il controllo della spesa degli enti periferici, del quale la Corte ha auspicato, in passato la celere integrazione con il SIV 1 per evitare ulteriori ritardi e diseconomie, può considerarsi ormai avviato il Progetto di controllo strategico SECIN, che costituisce l'attuazione di un principio importante: quello della condivisione della banca-dati da parte dell'Amministrazione attiva e del Controllo interno (per ora al livello del controllo strategico) ed in una prospettiva futura che riguarda tutte le amministrazioni, con la stessa Corte dei conti.

Nel mese di giugno 2006 dovrebbe essere realizzata la messa in funzione del sistema per il "popolamento della banca-dati", nel dicembre 2006 il collaudo del sistema ed entro giugno 2007 il medesimo potrebbe andare a regime nella sua completezza.

Per quanto riguarda il SIPAD (il sistema informativo del personale della Difesa) che è finalizzato a realizzare una Banca Dati del Personale, unica ed integrata, aggiornata automaticamente dagli Stati maggiori, dalla Direzione per il personale militare e da quella per il personale civile, può ritenersi conclusa la prima fase, con una priorità per il personale militare in sede di manutenzione evolutiva dell'applicativo, per poi estendere le operazioni al personale civile. L'interfaccia con i sistemi informativi di Forza Armata e con quello del personale civile viene garantita dal Protocollo di Colloquio che definisce le informazioni necessarie al funzionamento del SIPAD.

Tali informazioni sono suddivise in *obbligatorie*, indispensabili per le procedure gestionali (Prima immissione, Cessazione, Avanzamento e Decretazione Stipendiale) ed in informazioni *non obbligatorie* per le funzioni citate, ma comunque necessarie per le procedure di consultazione e per il sottosistema conoscitivo.

E' importante sottolineare come venga considerato un elemento indefettibile il *livello quantitativo e qualitativo* delle informazioni e dei dati presenti nella Banca dati del Personale proprio al fine di non vanificare le procedure automatizzate.

Altro aspetto è quello legato alla codifica degli Enti, per la quale va superata l'attuale diversificazione in ambito Difesa. E' stato quindi nominato un gruppo di lavoro che ha individuato le linee guida e i criteri da adottare per realizzare la standardizzazione di detta codifica.

-
- Riapertura SI.CO.GE. e avviamento nuovi capitoli/utenti SI.CO.GE.: 3 luglio 2006. C
- Completamento attività da parte dell'Amministrazione:
- termine invio atti di spesa all'Ufficio Centrale di Bilancio: 22 settembre 2006;
 - Termine di registrazione e di validazione degli stessi da parte dell'UCB: 4 ottobre 2006;
 - Riallineamento della base dati SIRGS-SI.CO.GE.: 5 e 6 ottobre 2006 (chiusura SI.CO.GE. a tutti gli utenti Difesa);
- Riapertura SI.CO.GE. e avviamento nuovi capitoli/utenti SI.CO.GE.: 9 ottobre 2006.
- Completamento attività da parte dell'Amministrazione:
- termine invio atti di spesa all'Ufficio Centrale di Bilancio: 27 aprile 2007;
 - Termine di registrazione e di validazione degli stessi da parte dell'UCB: 9 maggio 2007;
 - Riallineamento della base dati SIRGS-SI.CO.GE.: 10 e 11 maggio 2007 (chiusura SI.CO.GE. a tutti gli utenti Difesa);
- Riapertura SI.CO.GE. e avviamento nuovi capitoli/utenti SI.CO.GE.: 14 maggio 2007.
- Completamento attività da parte dell'Amministrazione:
- termine invio atti di spesa all'Ufficio Centrale di Bilancio: 22 giugno 2007;
 - Termine di registrazione e di validazione degli stessi da parte dell'UCB: 4 luglio 2007;
 - Riallineamento della base dati SIRGS-SI.CO.GE.: 5 e 6 luglio 2007 (chiusura SI.CO.GE. a tutti gli utenti Difesa);
- Riapertura SI.CO.GE. e avviamento nuovi capitoli/utenti SI.CO.GE.: 9 luglio 2007.

Sono ormai maturi i tempi per l’emanazione della Direttiva di Impiego Tecnico-Funzionale del SIPAD.

Va, infine, fatto un cenno ad alcuni progetti che sono orientati alla modernizzazione dell’Amministrazione:

- La *Carta Multiservizi Difesa* per tutto il personale dipendente (circa 330.000 carte). Il programma ha subito un rallentamento, in quanto si tende ad una certificazione riconosciuta dal CNIPA. Al termine del processo si raggiungerebbe l’obiettivo di avere certificati digitali di sottoscrizione (la cosiddetta firma “forte”). La Carta sarebbe inoltre dotata di codici biometrici di riconoscimento.
- *Disaster Recovery*. Si sta adeguando il Centro Elaborazione Dati (CELD-Difesa) in modo da renderlo tecnologicamente e potenzialmente idoneo a gestire tutte le procedure/banche dati dei sistemi informatici interforze della Difesa. Inizialmente il progetto includeva anche la realizzazione del CELD di *back-up* attraverso l’adeguamento dell’elaboratore sito nel CELD di Palazzo Esercito fino a renderlo speculare al CELD-Difesa. Tale progetto di *back-up* è stato, però, stralciato a causa delle ridotte disponibilità finanziarie. Per l’E.F. 2006 la parte del progetto relativa al “CELD-Difesa” è stata finalizzata e contrattualizzata.
- *Informatizzazione del procedimento penale degli uffici giudiziari militari* con lo scopo di realizzare un supporto informatico per migliorare la trasparenza, l’efficienza e l’efficacia nell’ambito del funzionamento della Giustizia Militare. Il progetto, nella fattispecie, prevede:
 - la realizzazione di uno specifico software applicativo per la memorizzazione e per la gestione dei dati afferenti ai vari stati e gradi del procedimento penale militare, nonché la produzione dei relativi documenti (sistema mirato all’informatizzazione degli Uffici Giudiziari militari, secondo la specificità di: Procura Militare, Ufficio GIP/GUP, Tribunale Militare, Procura Generale Militare, Corte Militare di Appello);
 - la gestione dei dati statistici concernenti l’attività della Giustizia Militare, sia di uso interno all’organizzazione giudiziaria stessa, sia quelli da inviare all’Ufficio di statistica del Ministero della Difesa per l’elaborazione e successivo inoltro all’Istituto Nazionale di Statistica;
 - l’apertura alle interazioni con il sistema informatico della giurisdizione ordinaria (con particolare riferimento al casellario giudiziale ed ai carichi pendenti);
 - la realizzazione di *policy* di sicurezza, che dovranno escludere in radice la possibilità di accessi non autorizzati alle banche dati ed al registro generale dei procedimenti (segnatamente nella fase delle indagini preliminari).
- *Reti telematiche e cablaggi – progetto Difenet*. Lo stato di avanzamento raggiunto dalle reti telematiche della Difesa consente ormai alla maggior parte degli Enti della Difesa il collegamento alla Intranet dell’A.D. *difenet* e quindi di poter usufruire dei servizi disponibili sulla Intranet stessa. Per migliorare il livello di interoperabilità tra le intranet della Difesa, è stato costituito il Gruppo di Gestione *difenet* governato dal Reparto TEI dello SMD, composto dalle Autorità Gestori delle reti telematiche del Comando C4 Difesa e di F.A. (*smdnet*, *einet*, *atanet*, *marintranet*, *aeronet*), con il compito di stabilire le regole di interoperabilità e di verificare la loro corretta applicazione al fine di ottimizzare l’interscambio delle informazioni.

Per quanto riguarda le connessioni con la Pubblica amministrazione in ordine ai disposti di legge, la *difenet* è integrata alla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA).

Il servizio di interoperabilità è stato rinnovato fino ad ottobre 2006.

Com'è noto, sono in corso da parte del CNIPA azioni per far evolvere la RUPA verso un Servizio Pubblico di Connettività (SPC). Conseguentemente anche la *difenet* si integrerà ad esso.

- *Posta elettronica*. Con un certo ritardo rispetto alle altre amministrazioni, l'Amministrazione della Difesa sta completando le attribuzioni al personale delle caselle di posta elettronica istituzionali, distinte in:
 - “caselle di posta elettronica funzionali” per lo scambio di comunicazioni ufficiali, associate alle Aree Organizzative Omogenee (AOO), impiegate nell'ambito dei sistemi di protocollo informatico e per le funzioni associate alle diverse posizioni ordinarie quali Capo Reparto, Capo Ufficio, ecc. e per particolari servizi come, ad esempio, quelle legate alla funzione del *webmaster*, dell'*help desk*, ecc.
 - “caselle di posta elettronica personali assegnate” a tutti i dipendenti della Difesa sia militari che civili utilizzabili quali strumento di dialogo all'interno della A.D. per le comunicazioni a carattere informale.

E' importante, infine, segnalare come l'Amministrazione, nel perseguire i suoi obiettivi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, dichiara di attenersi ai seguenti principi:

- riuso, per quanto possibile, dell'esistente patrimonio applicativo e informativo;
- migrazione delle applicazioni di vertice su piattaforme centralizzate;
- centralizzazione *dei servizi di supporto alla conduzione dei sistemi*.

Per quanto attiene, in particolare al concetto di *riuso*, va sottolineato come questo sia oggetto di esplicite indicazioni da parte del CNIPA e come questo venga applicato sempre e comunque a valle di ogni attività volta a verificare la qualità del software in esame, la completezza della documentazione tecnica che lo correda e la sua effettiva rispondenza funzionale alle esigenze degli utenti.

Infine, nel ricordare i due progetti “*infrastrutturali*” della Difesa RIFON 1 e RIFON 2 concernenti la realizzazione della rete geografica nazionale in fibra ottica, oggetto di convenzioni con altre amministrazioni utenti, va fatto cenno ad un sistema definito *Net Centric Information Management System* consistente in un particolare modello di architettura che integra, in un unico macro-sistema, le molteplici applicazioni interforze.

Tale modello riguarda l'individuazione di diverse aree funzionali (Personale, Logistica, Sanità, Area Tecnica Amministrativa, Risorse finanziarie) che devono interagire tra di loro e con il Sistema Informativo di Vertice, al fine di costituire il Sistema di Supporto alle Decisioni della Difesa (SIV Difesa).

Lo scambio informativo tra le suddette aree funzionali e il SIV Difesa è stato definito nell'ottica di aggregare i dati analitici provenienti dai sistemi interforze, facendoli confluire in un *data warehouse* preposto ad analisi e statistica.

E' stato inoltre definito un flusso di informazioni bidirezionale tra le diverse applicazioni Interforze, le quali possono scambiarsi dati al fine di giungere ad un modello di cooperazione applicativa efficace e funzionale.

5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi.

5.1. Attività contrattuale.

Gli appalti di maggior rilievo della Difesa si riscontrano nella Direzione di armamento ed in quella per le telecomunicazioni che ha caratteristiche “trasversali” per tutte le forze armate.

L'approvvigionamento di beni e servizi, per il Ministero della difesa, avvenuto tramite convenzione CONSIP, ammonta nel 2005 a 62,6 milioni di euro, in netto decremento rispetto al 2004 (117,9 milioni di euro). Tale valore si riferisce agli ordinativi emessi nell'anno.

La Direzione per gli armamenti aeronautici ha stipulato in ambito nazionale 26 contratti a trattativa privata, a cui bisogna aggiungere 12 contratti di ricerca e sviluppo per 10.291.065,77 euro. Sono stati stipulati inoltre 14 contratti a seguito di gara in ambito europeo per fornitura di combustibili per 107.449.900 e 1 contratto per l'affidamento della gestione e manutenzione dell'oleodotto Terminale Marino di Trapani per 3.545.550 euro. Le convenzioni CONSIP sono state 16 per approvvigionamento di carburante per un totale di 10.385.767,60 euro. In ambito internazionale, nel 2005, c'è stata la sottoscrizione di 2 *Memorandum of Understanding*, nell'ambito di programmi di cooperazione internazionale. Inoltre sono stati stipulati 5 contratti di ricerca e sviluppo (4.991.678,40 euro) in attuazione di *Technical Arrangements* nell'ambito di Mou EUROPA. Si segnala anche l'attività di *Risk Reduction Study*, in materia di sviluppo del sistema di sorveglianza terrestre NATO AGS (2.614.800,00 euro). A costo zero per l'Amministrazione inoltre è stata sottoscritta una *Letter of Acceptance*.

Il contratto più importante è quello stipulato con la Eni S.p.A. per la fornitura di combustibile avio per euro 35.000.000.

La Direzione per le telecomunicazioni ha stipulato 9 contratti in convenzione CONSIP, di cui 7 per forniture informatiche e 2 per buoni pasto, per un ammontare complessivo di 504.588,77 euro. Le trattative private sono state 71 per un importo totale di euro 81.995.606; nell'ambito di queste, 7 hanno rappresentato atti aggiuntivi a contratti già stipulati per importi esigui (tranne 2 che sono di circa 300.000 euro ognuno). I contratti stipulati a licitazione privata sono stati 15 per complessivi 6.580.455,63 euro.

Inoltre, nell'anno 2005, è stato stipulato l'appalto concorso per "acquisizione simulatore radar ATC" per 4.265.286,04 euro.

La Direzione degli armamenti terrestri ha aggiudicato a trattativa privata acquisti all'estero per 11.911.271,49 euro; acquisti in Italia a trattativa privata e licitazione privata per 46.240.994,29 euro, di cui si evidenziano n. 3 atti aggiuntivi per un importo pari a 13.091.961,85 euro.

Di rilievo è il noleggio di circuiti con procedura speciale ALLA/NALLA a trattativa privata per 13.732.134 euro.

La Direzione degli armamenti navali ha aggiudicato 49 contratti a trattativa privata per un totale di 45.575.224,76 euro, 25 contratti per impegni pluriennali (579.118.620,07 euro) e 25 contratti per revisione prezzi per un complessivo di 27.111.330,34 euro.

Come in passato, il ricorso al metodo della trattativa privata è stato frequente, con giustificazioni tratte da disposizioni di legge nazionali e comunitarie che, in presenza di ipotesi tassativamente previste (es. privative industriali, forniture di completamento, studio e ricerca), o di eccezionali circostanze, autorizzano la scelta del contraente mediante negoziazione diretta in deroga alle ordinarie procedure di gara.

Spesso, peculiari ragioni tecniche tratte dalla natura dell'oggetto della fornitura o del servizio, privo di un mercato idoneo ad attivare una effettiva competitività, sono il motivo più ricorrente addotto dall'Amministrazione a giustificazione del proprio operato.

È, comunque, da evidenziare che l'art. 296 del Trattato UE esclude l'obbligo, per i materiali e i servizi destinati direttamente a fini specificamente militari, di applicare la normativa comunitaria, che, per altro, prevede un'ampia casistica in cui è ammesso il metodo della trattativa diretta.

Fermo restando quanto sopra, vanno segnalati, dall'esame esercitato in sede preventiva dalla Corte, il sostanziale rispetto da parte dell'Amministrazione del divieto della revisione dei prezzi contrattuali²⁶ (art. 3 del d.l. 333/1992 convertito nella legge n. 359/1992 e art. 44 della legge n. 724/1994 e d.lgs. 496/98), nonché del limite del 30 per cento del valore del contratto in caso di subappalto-subfornitura (art. 13 d.lgs. 402/1998 e art. 18 d.lgs. 157/1995) ed infine,

²⁶ Come noto, e se ne fa cenno nella parte dedicata all'*auditing*, esiste una particolare disciplina che ammette la revisione dei prezzi nell'ambito dei programmi internazionali di armamenti ai sensi della legge 662/96, art. 2 n. 93.

della verifica di congruità delle offerte anormalmente basse in contraddittorio con le imprese, prima dell'aggiudicazione definitiva, in ottemperanza alla normativa in materia di forniture (art. 16 d.lgs. n. 402/1998) e di servizi (art. 25 d.lgs. n. 157/1995).

Nel contesto dell'attività contrattuale, appare utile segnalare per la sua importanza sul piano dell'armamento militare e della cospicuità dell'impegno finanziario, la fattispecie (contratto n. 1975, del 6 ottobre 2005) che ha visto coinvolta la ditta OTO MELARA S.p.A., avente ad oggetto "lo sviluppo e l'industrializzazione delle munizioni non guidate *extendend range* da 127 mm. e 155 mm. (Step 2 del programma Vulcano), dell'importo complessivo di 18.570.307 euro di cui 12.413.335 più IVA a carico del Ministero della Difesa italiana e 6.156.972 euro più IVA a carico del Ministero della Difesa dei Paesi Bassi.

All'interno del programma relativo al munizionamento da 127 mm. ha infatti aderito la Royal Netherlands Navy firmando il 3 aprile 2003 un MOU quadro, nell'ambito del quale ha inteso partecipare per il 50 per cento alle attività riguardanti solamente la versione a "range esteso" (ER non guidata). In seguito, poi, alla sottoscrizione del *Project Agreement* n. 1, che copre la fase di "*project definition*", ha assunto l'impegno di compensare la Marina militare italiana per la quota di propria spettanza (pari a circa 1,5 milioni di euro), ovvero metà del valore di aggiudicazione delle attività previste relativamente al munizionamento da 127 mm. ER dal contratto n. 19136 del 14.12.2002, già totalmente finanziato con fondi italiani.

Per la stipulazione del nuovo contratto previa peraltro pubblicazione nel "Bollettino dei contratti IVE.A.G." e su due quotidiani, è stata adottata la procedura della trattativa privata in quanto, trattandosi di attività inerenti a materiale bellico destinato a scopi militari, ricorrono i presupposti, ex art. 296 Trattato UE, per escludere l'applicazione della normativa comunitaria ed altresì, perché in base ad una serie di elementi soprattutto di carattere tecnico, sono stati ritenuti sussistenti, a favore della suddetta ditta, le circostanze di cui all'art. 41 p. 3 del R.C.G.S.

Le prestazioni contrattuali, da eseguirsi entro 910 giorni, sono state articolate in 12 lotti e sui corrispondenti importi è stata esclusa la revisione prezzi ai sensi del d.l. 333/192 (convertito in legge n. 359/92) e della legge 498/92.

Interessante, appare, la novità in materia di rinnovi e proroghe di contratti di forniture e servizi introdotta dall'art. 23 della legge n. 62, in data 18 aprile 2005 (legge comunitaria 2004), che ha soppresso l'ultimo periodo dell'art. 6, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come modificato dall'art. 44 legge 724/94.

In coerenza con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dello Stato Italiano all'Unione Europea e nell'ottica della esigenza di salvaguardia di una effettiva concorrenza del mercato, mediante l'eliminazione di un indiscriminato ricorso a procedure derogatorie al principio della gara nei contratti ad evidenza pubblica, il succitato art. 23 ha abolito la facoltà dell'Amministrazione di procedere al rinnovo dei rapporti contrattuali in essere, indipendentemente dall'eventuale convenienza economica ovvero dell'interesse pubblico al rinnovo medesimo.

Per i contratti già scaduti o in scadenza nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della citata legge, è stata prevista la possibilità di proroga per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica, a condizione che la proroga stessa non superasse, comunque, i sei mesi e che il bando di gara venisse pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima. Dall'esame delle fattispecie assoggettate al controllo preventivo di legittimità della Corte è emersa una sostanziale ottemperanza al cennato dettato normativo.

Condividendo, infatti, l'interpretazione manifestata dalla Corte per le vie brevi, confortata dalla giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Puglia n. 3929 del 3 agosto 2005 parere del Consiglio di Stato n. 9536, del 26 ottobre 2005), l'Amministrazione non ha effettuato ulteriori rinnovi e, ad eccezione di qualche proroga nei termini di legge, si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 9, comma 4, lettera e) del d.lgs. n. 358/1992, successive modificazioni e

dall'art. 7, lett. F) del d.lgs. n. 157/1995, stipulando nuovi contratti a trattativa privata, soprattutto in materia di appalti di servizi analoghi e ripetitivi, onde assicurarne il regolare e continuo svolgimento alle stesse condizioni del primo contratto aggiudicato previo espletamento di una pubblica gara.

L'attività contrattuale nel settore della ricerca militare è stata consistente anche nel corso dell'esercizio 2005. Tale settore, da semplice segmento (fase di ricerca e sviluppo) dei programmi di armamento, ha assunto una propria autonomia anche dal punto di vista finanziario, attraverso l'istituzione di un proprio ed esclusivo capitolo di bilancio (cap. 7101 ex cap. 7000), accanto ai capitoli di pertinenza delle Direzioni Generali competenti in materia di ricerca scientifica.

Dando attuazione al piano della ricerca militare nazionale, l'Amministrazione ha stipulato, infatti, numerosi contratti, di cui la massima parte con l'industria nazionale, specializzata nell'elettronica e nei materiali di armamento.

Il finanziamento degli oneri derivanti da tali contratti è stato ripartito al 50 per cento tra Ministero difesa ed industria contraente. Per il recupero dei costi non ricorrenti sostenuti dall'Amministrazione, la ditta assume l'impegno, per un periodo di 10 anni, a riconoscere all'Amministrazione stessa una quota pari al 10 per cento del contratto, in caso di utilizzazione a favore di terzi o di trasferimento dei risultati delle attività contrattuali. Una quota pari al 5 per cento del prezzo della parte o dell'equipaggiamento prodotto verrà, invece, attribuita all'Amministrazione, qualora detti risultati siano utilizzati ai fini della produzione.

5.1.1. Attività contrattuale dell'Arma dei Carabinieri.

Come nelle passate relazioni, in considerazione delle particolari caratteristiche di centro di responsabilità al quale fanno capo tutte le attività gestionali riferite alla Forza armata, si rappresenta in termini schematici il complesso dell'attività contrattuale, distinta tra quella effettuata in sede centrale e quelle realizzate in sede decentrata, nonché per tipologie contrattuali, tenendo conto del sistema di scelta del contraente e delle conseguenti procedure di aggiudicazione.

Attività contrattuale in materia "accentrata"

(1) Contratti di pubbliche forniture

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Licitazione privata	1.625.698,91	692.556,16	2.318.255,07
Trattativa privata	4.661.725,73	565.475,15	5.227.200,88
Asta pubblica	180.000,00	-	180.000,00
CONSIP	20.330.000,00	328.401,38	20.658.401,38
1/5 aggiuntivo	-	-	-
Atto aggiuntivo	-	25.748,33	25.748,23
Totale	26.797.424,64	1.612.181,02	28.409.605,66

(2) Contratti di servizi

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Licitazione privata	253.400,45	175.368,60	428.769,05
Trattativa privata	12.820.361,44	1.250.826,75	14.071.188,19
CONSIP	-	156.019,68	156.019,68
Atto aggiuntivo	939.070,00	36.120,00	975.190,00
Rinnovo	4.259.535,26	216.344,29	4.475.879,55
Totale	18.272.367,15	1.834.679,32	20.107.046,47

(3) Contratti lavori pubblici

Tipo Contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Asta pubblica	-	4.239.334,36	4.239.334,36
Licitazione privata	-	463.288,52	463.288,52
Trattativa privata	-	272.421,06	272.421,06
I/5 aggiuntivo	-	457.010,01	457.010,01
Atto aggiuntivo	-	113.888,40	113.888,40
Totale	-	5.545.942,35	5.545.942,35

Principale attività contrattuale in materia "decentrata"***Direzione di commissariato***

- Contratti per acquisto di prodotti: euro 17.643.249,40, di cui euro 15.630.570,00 per un importo superiore alla soglia comunitaria:
 - a. 17.232.435,00 a licitazione privata;
 - b. 410.814,40 a trattativa privata.
- Contratti per somministrazione (*catering e combustibili*) aventi ad oggetto fornitura periodica o continuativa: euro 30.846.000,00 complessivi, di cui solo 266.00,00 per un importo inferiore alla soglia comunitaria.
- Contratti: criteri di aggiudicazione:
 - a. 19.848.249,40 al prezzo più basso;
 - b. 28.641.000,00 offerta economicamente più vantaggiosa.

Confrontando l'andamento del 2005 con quello del 2004, va sottolineato come appaia significativa, per le forniture, la diminuzione dei valori contrattuali, che si assestano alla metà rispetto al 2004, sia in ambito comunitario (26,8 milioni di euro rispetto a 52,8) che in quello nazionale (1,6 milioni rispetto a 3,8), nel cui ambito è sensibilissimo l'apporto delle gare CONSIP (che per l'ambito comunitario incidono per 20,3 milioni su 26,8 totali).

Non si ha analogo riscontro per i contratti di servizi, che aumentano in ambito comunitario (da 16,4 milioni a 18,3) e diminuiscono complessivamente (da 22,6 milioni a 20,1), mentre per i lavori pubblici la diminuzione è anche qui molto consistente (da 9,9 milioni a 5,5).

5.2. I Programmi di armamento di particolare rilievo.

I Programmi di armamento che hanno maggior rilievo sono realizzati nel quadro della cooperazione internazionale, a causa della loro complessità e dei rilevanti costi.

La Corte ha sempre avuto particolare attenzione al riguardo, nell'esercizio dell'attività di controllo e referto al Parlamento.

Nella presente relazione si rende un quadro attualizzato di due grandi programmi che hanno posto problemi di finanziamento che hanno assunto maggiore evidenza nell'attuale fase che vede il bilancio della Difesa ridimensionato, tanto da far prevalere in maniera ormai evidente, con un'inversione di tendenza rispetto al passato, la spesa di personale rispetto a quella per l'acquisto di beni e servizi, che aveva sempre caratterizzato la dinamica finanziaria dell'Amministrazione.

Su tali aspetti la relazione si è soffermata più sistematicamente nella parte dedicata all'analisi finanziaria.

PROGRAMMA EFA 2000 (EUROFIGHTER)

Il programma è costantemente oggetto di interesse da parte della Corte²⁷, costituendo uno dei più consistenti impegni a livello internazionale della Difesa ed avendo evidenziato quali problematiche sotto il profilo finanziario abbia determinato l'attuale minimizzazione (in pratica l'eliminazione dei residui di stanziamento, sancita dalla legge n. 246/2002, con la quale è stato convertito il primo provvedimento "tagliaspese", il d.l. n. 194/2002) proprio nel settore, quello dei programmi multilaterali d'armamento, che necessitava di una proiezione, e della relativa conservazione dei fondi, pluriennale.

Il programma, com'è noto, è stato finalizzato allo sviluppo e acquisizione, in cooperazione con Germania, Spagna e Regno Unito, di velivoli caccia – intercettori per la Difesa Aerea denominati *Eurofighter* o anche *Typhoon*, sostituiti dei velivoli F-104/ASA, già dismessi, con il compito primario di difesa, a protezione del territorio, nonché delle forze di superficie in operazioni fuori area e di "peacekeeping".

Il sostegno finanziario nel 2005, a carico del bilancio ordinario della Difesa, è stato di 200 milioni di euro.

L'art. 79, comma 1, tabella 1 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (Legge Finanziaria 2003) ha autorizzato un limite di impegno quindicennale di 100 milioni di euro a decorrere dal 2004 ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge 7 agosto 1997, n. 266, che – *"per garantire un qualificato livello della presenza italiana nei programmi aeronautici di elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa aerea nazionale da realizzare nel contesto dell'Unione Europea"* - prevede interventi a sostegno del programma EFA (*European Fighter Aircraft*).

L'art. 4, comma 176, tabella 1 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (Legge Finanziaria 2004) ha autorizzato un limite di impegno quindicennale di 50 milioni di euro, a decorrere dal 2005, ed un limite d'impegno quindicennale di 50 milioni di euro a decorrere dal 2006, a fronte delle esigenze di prosecuzione degli interventi di sostegno del suddetto programma EFA.

Tali limiti d'impegno sono contributi pluriennali per la realizzazione di investimenti, di forniture di interesse nazionale, includendo nel costo degli stessi gli oneri derivanti dagli eventuali finanziamenti necessari, ai sensi dell'art. 4, comma 177, della già citata legge 24 dicembre 2003, n. 350 e successive modificazioni ed integrazioni.

L'attuazione operativa dei suddetti disposti legislativi è demandata ad apposite convenzioni interministeriali tra il Ministero della difesa, il Ministero delle attività produttive ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Le convenzioni che hanno avuto effetto sul 2005, sono state entrambe registrate alla Corte dei conti.

Nel 2005, le effettive disponibilità finanziarie scaturite dalla prima convenzione citata (100 milioni di euro/anno per 15 anni dal 2005, quale adeguamento esecutivo della Finanziaria 2003 nei termini consentiti dalla circolare n. 13, in data 5 aprile 2004, della Ragioneria Generale dello Stato sull'argomento "Autorizzazioni di spesa pluriennali: limiti di impegno") si sono sostanziate per un totale di 1.223,3 milioni di euro, con due versamenti rispettivamente di 648.375.000 euro e 574.982.334,95 euro al netto dei costi dell'operazione.

Per quanto attiene alla seconda convenzione, nel 2005 è derivata una disponibilità finanziaria di 267.202.325 euro, al netto dei costi, quale primo versamento connesso con tale operazione finanziaria; il relativo completamento è previsto nel corso del 2006.

Il costo delle fasi di industrializzazione, produzione e supporto logistico iniziale fino al 2006, ammonta ad 8,14 miliardi di euro, di cui 6,56 per industrializzazione e produzione ed 1,58 per il supporto logistico iniziale.

²⁷ In ultimo con la delibera n. 20/2004/G della Sezione Centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato.

PROGRAMMA FREMM

Il programma prevede lo sviluppo e l'acquisizione, in cooperazione con la Francia, di 10 Fregate Europee Multi Missione "FREMM" di nuova generazione, per la sostituzione, nel periodo 2012-2021, delle 4 Unità classe "LUPO", già radiate, e le 8 Unità classe "MAESTRALE" in servizio, le quali avranno completato nel secondo decennio del 2000 il loro ciclo di vita operativa (25 anni).

Delle 10 Unità FREMM previste, 6 avranno compiti multiruolo GP (*General Purpose*) e 4 specializzate nella lotta antisommergibile ASW (*Anti Submarine Warfare*).

Il Programma pluriennale è stato approvato, previa acquisizione del prescritto parere delle Commissioni parlamentari nelle sedute del 3 aprile (Senato) e del 10 aprile 2002 (Camera), con il decreto ministeriale emesso in data 24 aprile 2002 e registrato alla Corte dei Conti in data 22 giugno 2002.

Il programma prevede la cooperazione con la Francia, dopo l'originaria previsione di un accordo a tre che coinvolgeva anche la Gran Bretagna.

Nel 2005, si sono avuti i seguenti passaggi evolutivi:

- firma da parte dei Direttori nazionali degli Armamenti italiano e francese del documento di avvio all'OCCAR-EA delle attività delle FREMM in data 14 settembre 2005;
- firma da parte dei Ministri della Difesa italiano e francese dell'“*Accordo quadro su un programma per la definizione, la progettazione, lo sviluppo, la costruzione ed il supporto in servizio congiunti di una Fregata Europea Multi Missione*” in data 14 novembre 2005;
- firma da parte dei Direttori Nazionali degli Armamenti italiano e francese del “*Programme decision per la fase 2 del programma FREMM*” in data 15 novembre 2005.

Per quanto attiene alla copertura finanziaria del programma va ricordato che, nella relazione sul rendiconto 2004, si era dato conto della verifica della non realizzabilità in concreto dell'ipotesi di ricorso al “*leasing operativo*” contenuta nei commi 155 e 156 dell'art. 4 della legge 24.12.2003, n. 350 (Finanziaria 2004)²⁸.

Nel richiamare quindi quanto argomentato nella passata relazione, si sottolinea come il sostegno finanziario del programma sia stato inizialmente previsto dal decreto legge n. 35 del 14 marzo 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 art. 6-bis che “... *autorizza la spesa di 25 milioni di euro per l'anno 2005, 100 milioni di euro per l'anno 2006 e 275 milioni di euro per l'anno 2007 ... omissis*”, disponendo stanziamenti nello stato di previsione del Ministero delle Attività Produttive (MAP) per l'avvio del programma di sviluppo e di acquisizione delle unità navali della classe FREMM.

L'art. 1, comma 95, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (Legge Finanziaria 2006) - norma sulla quale si è soffermata l'attenzione della Corte in occasione della Relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa - autorizza contributi quindicennali, ai sensi dell'art. 4, comma 177 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 e successive modificazioni, per

²⁸ Comma 155. Le operazioni con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, volte all'acquisizione della disponibilità di beni da adibire al trasporto pubblico locale e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate anche mediante contratti di *leasing operativo* ai sensi del comma 156.

Comma 156. Le operazioni con oneri a carico del bilancio dello Stato, volte all'acquisizione della disponibilità di beni e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate mediante contratti di *leasing operativo*, anche in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, compresa quella a carattere speciale. Qualora l'operazione sia effettuata in deroga alla normativa vigente, essa è preventivamente autorizzata, tenuto conto della natura dei beni oggetto dell'acquisizione e degli aspetti tecnico-finanziari dell'operazione stessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

la prosecuzione del programma di sviluppo e di acquisizione delle citate unità navali, nonché per l'avvio di programmi dichiarati di massima urgenza, con iscrizione dei relativi stanziamenti nello stato di previsione del MAP. Tali contributi ammontano a 30 milioni di euro a decorrere del 2006, 30 milioni di euro a decorrere del 2007 e ad ulteriori 75 milioni di euro a decorrere del 2008.

La relativa copertura finanziaria è stata disposta mediante riduzione della autorizzazione di spesa precedentemente disposta, per gli anni 2006 e 2007, dal citato d.l. 35/2005, convertito con legge n. 80/2005, provvedendo al relativo definanziamento nei termini stabiliti dall'art. 1, comma 604 della legge n. 266/2005, così come esposti in Tabella E.

L'attuazione operativa della norma è demandata ad apposita convenzione interministeriale tra Ministero della difesa, Ministero delle attività produttive e Ministero dell'economia e delle finanze, in corso di definizione.

Tale convenzione prevede il finanziamento delle attività di sviluppo e fornitura delle prime due unità FREMM ed indica l'onere dell'intervento in complessivi 1.620 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti i 25 milioni di euro già autorizzati per il 2005.

5.3. L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP.

Nell'Amministrazione della difesa, la tendenza ad esternalizzare i servizi, come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, è stata determinata sia dalla "sospensione della leva obbligatoria" - i cui effetti si sono fatti sentire nel passato esercizio in misura rilevante (la sospensione è stata infatti anticipata al 1° gennaio 2005)²⁹ - sia dalle problematiche inerenti alla riorganizzazione dei servizi di commissariato.

In altre parti della relazione si affrontano i temi concernenti la riorganizzazione fin qui intervenuta, e quindi anche i profili che riguardano gli approvvigionamenti e la gestione dei servizi.

La situazione attuale, che ovviamente non denota il superamento delle problematiche preesistenti ed alle quali si fa rinvio, ha visto, a causa delle minori risorse finanziarie a disposizione, una forte diminuzione del ricorso alle gare CONSIP ed una tendenza al recupero dell'esercizio diretto di alcune attività, come, ad esempio la gestione delle mense, o comunque ad affidamenti maggiormente mirati ad ottenere trattamenti meno onerosi.

Certamente, dovrà verificarsi se il nuovo assetto organizzativo, che è stato formalizzato nello scorso mese di aprile, indicherà effettivi miglioramenti sul piano gestionale, anche in considerazione dell'operatività dei C.d.R. di forza armata nel settore dell'"esercizio"³⁰, ma la descrizione sintetica per materia e valori del ricorso alle gare CONSIP indica, quali maggiori evidenze, la sensibile diminuzione del ricorso ai "buoni-pasto" e la rinuncia al *Global-service* per gli uffici, alla cancelleria ed all'acquisizione di derrate alimentari.

²⁹ Il sistema militare è ormai orientato alla c.d. "forza professionale", abbandonando dunque il ricorso alla "leva obbligatoria" a decorrere dal 1° gennaio 2005, in forza di due provvedimenti legislativi: la legge 14.12.2000, n. 331 che reca i principi della trasformazione dello strumento militare in forza professionale e la legge 23.8.2004, n. 226 sulla "sospensione della leva obbligatoria e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata", in un contesto nel quale la "forza bilanciata" è diminuita dalle 384.461 unità del 1990 alle 201.800 del 2005 con un decremento pari al 47,51 per cento.

³⁰ L'"esercizio" è l'attività diretta al mantenimento in efficienza degli apparati, attraverso l'approvvigionamento dei beni e la gestione della "logistica". Attività che è di grande rilievo per la Difesa, anche sotto il profilo finanziario, come viene messo in evidenza nella parte dedicata all'analisi finanziaria di questa relazione e che è stata oggetto di una consistente attività di regolazione (attraverso le direttive della Direzione di commissariato) e di attenzione da parte della Corte (si citano le relazioni sui magazzini militari (deliberazioni n. 80/2000 e n. 17/2002/G) sui materiali non d'armamento, e sulla gestione dei lavori pubblici (approvate con le deliberazioni n. 11/2002/G e n. 12/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato).

(milioni di euro)

CONVENZIONI CONSIP	2002	2003	2004	2005
Buoni Pasto	16,500	44,560	31,970	9,520
Biodiesel da riscaldamento			0,010	
Cancelleria	6,100	7,150	0,520	
Carburanti extra-rete	2,400	6,340	10,620	11,530
Carburanti rete	1,200	1,550	10,700	16,000
Carburanti rete-Fuel Card			0,010	0,010
Carta	1,200	4,390	0,350	0,030
Centralini telefonici	0,500	0,080	0,010	0,080
Farmaci			0,760	0,050
Fax	0,500	0,310	0,600	0,030
Fotocopiatrici	7,000	8,340	7,220	0,430
Gasolio per riscaldamento	6,400	23,380	14,730	1,500
Olio combustibile	0,040	0,010	0,220	
PC Desktop	4,300	3,110	1,220	
PC portatili	2,700	5,140	1,640	
Soluzioni di videocomunicazione		0,040	0,140	4,330
Stampanti	1,100	1,460	0,820	0,470
S/W Produttività	1,000	1,830	1,100	0,960
S/W Gestione documentale		2,710		
Arredi didattici e per ufficio		0,180	0,110	
Autoveicoli		0,260		0,020
Derrate alimentari		45,710	13,950	
Ecotomografi		0,160	0,050	
Energia elettrica*		10,130	6,660	1,480
Global Service uffici	6,900	38,960	1,470	
Lubrificanti autotrazione		0,060	0,570	0,850
Reti fonia dati		0,300	3,190	1,180
Servizio energia (calore)*	0,007	3,340	9,230	14,020
Telefonia mobile*		0,220	0,090	0,050
Videoproiettori		0,130		
Totale	57,847	209,850	117,960	62,540

Fonte: dati CONSIP

Gli importi, espressi in milioni di euro si riferiscono al valore degli ordinativi emessi nell'anno di competenza.

* Gli importi, espressi in milioni di euro si riferiscono al valore del transato per ordinativi emessi negli esercizi precedenti

Ministero delle politiche agricole e forestali

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: 2.1. *Valutazione degli andamenti finanziari;* 2.2. *Verifiche a campione;* 2.3. *Audit finanziario-contabile.*

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: 3.1. *Premessa;* 3.2. *Esame dei documenti programmatici di settore;* 3.3. *Analisi dei principali programmi ed obiettivi.*

4. Strumenti: organizzazione, personale: 4.1. *Assetto organizzativo e personale;* 4.2. *Incarichi dirigenziali;* 4.3. *Strutture particolari:* 4.3.1. *Il Servizio di controllo interno (SECIN);* 4.3.2. *Il Comando Carabinieri Politiche Agricole;* 4.4. *I nessi con il decentramento amministrativo.*

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie: 5.1. *Attività contrattuale;* 5.1.1. *Processi di esternalizzazione dei servizi;* 5.2. *Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'anno 2005, per il Ministero delle politiche agricole e forestali (MiPAF), si è caratterizzato per i sostanziali cambiamenti organizzativi nell'ambito della struttura, per una dinamica accelerata della modernizzazione del Comparto e per una riforma ormai consolidata nel settore agricolo, che dal 1° gennaio ha iniziato a dare i primi effetti. I processi di aggiustamento e modernizzazione sono avvenuti, peraltro, in un contesto socio-economico delicato e complesso, che ha evidenziato una certa staticità delle condizioni generali del Paese con una crescita del Prodotto Interno Lordo (Pil) prossima allo zero ed in cui anche il settore primario, dopo sintomi di capacità di reazione in controtendenza nel 2004, nell'anno in riferimento, come si evidenzia nel Comunicato sui Conti Economici Nazionali dell'ISTAT del 1° marzo 2006, è rientrato nei valori del Pil di settore tendenzialmente non positivi.

In tale contesto, la Direttiva ministeriale per il 2005, nella sua essenza strategica di valorizzazione del settore agricolo e agroalimentare, quale fattore propulsivo della crescita del Paese, segue le priorità prestabilite nei documenti dell'attività di Governo, rispecchia una accentuata continuità rispetto a quella del 2004 ed assicura un buon grado di stabilizzazione dell'azione amministrativa, peraltro necessario dopo l'attribuzione di deleghe alle Regioni.

La continuità è assicurata dal mantenimento degli otto "obiettivi strategici" come nell'anno precedente e da una leggera diminuzione di quelli "operativi", che passano da 28 a 23. Anche i Centri di Responsabilità (C.d.R.) sono rimasti invariati (n. 5).

A fattor comune per tutti i C.d.R., l'apporto assicurato alla realizzazione del Programma è impostato su alcune direttrici che perseguono le finalità di modernizzazione dell'Amministrazione, anche attraverso il processo evolutivo della riorganizzazione interna della struttura ministeriale, di semplificazione amministrativa, avvalendosi dei vari processi di automazione informatica, e di riforma della Politica Agricola Comune (PAC), con misure specifiche e con il rafforzamento dello sviluppo rurale.

La modernizzazione del Ministero è stata concretizzata con la nuova configurazione delineata dal d.P.R. 23 marzo 2005, n. 79, che ha ripartito funzioni e competenze tra Direzioni generali, creandone delle nuove, ha inserito tra le missioni istituzionali la politica governativa in materia di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, ha ridenominato i due Dipartimenti (Filieri Agricole e Agroalimentari e Politiche di Sviluppo), proprio per sottolineare in modo più completo sia l'organicità della filiera agricola che giunge ora sino alla trasformazione alimentare ed al commercio finale, sia la nuova impostazione strutturale e territoriale della PAC.

In merito a quest'ultima, in ambito comunitario era da tempo fortemente sentita la volontà di riforma, applicando una serie di misure che tenessero conto dell'aumento degli Stati aderenti alla Unione Europea, della spesa elevata a tutela del settore che arrivava ad assorbire il 50 per cento del bilancio comunitario, delle richieste dei *partners* commerciali dell'UE di meno barriere e meno sussidi agli agricoltori europei. Il tutto si è sostanziato in interventi che vanno dalle misure orizzontali, che interessano pertanto tutti i settori agricoli, a quelle settoriali (grano duro, riso, frutta in guscio, latte, ecc.) nonché al rafforzamento dello Sviluppo Rurale tramite un fondo finalizzato, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), istituito con Regolamento (CE) 1698/05 a supporto di tre assi operativi: "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale" e "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia".

L'analisi dei risultati mostra che i C.d.R. hanno provveduto all'attuazione della Direttiva, sviluppando le specifiche indicazioni, emanando nei tempi prescritti i conseguenti provvedimenti (Direttive dirigenziali), assegnando pertinenti programmi operativi ed in alcuni casi dettagliando gli indicatori ed il sistema di monitoraggio da applicare. La gran parte dei programmi risulta realizzata, anche se con qualche difficoltà nel momento della manovra finanziaria aggiuntiva, quando si è dovuto operare una scelta qualitativa e quantitativa.

Si riscontrano progressi, inoltre, nell'ambito dell'applicazione della Direttiva, per quanto riguarda la chiarezza e l'armonizzazione sullo stato di attuazione, che denotano un quadro di base di più agevole lettura, anche ai fini di una corretta valutazione dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa. Su questo punto, sostanziali contributi sono pervenuti dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero e dal Servizio di Controllo Interno (SECIN), che nel suo rapporto finale ha evidenziato le criticità e formulato i correttivi del caso, recependo altresì i rilievi sollevati dal Comitato tecnico scientifico, istituito presso la Presidenza del Consiglio, per la valutazione ed il controllo strategico e dalla stessa Corte dei conti nella sua Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato. Di interesse, per la concretezza e la rispondenza, si sottolineano alcune raccomandazioni, riportate nella relazione del SECIN:

- opportunità di inserire gli interventi connessi ad investimenti e spese pluriennali in programmi operativi, impostati in tre-cinque anni, in modo da dare un respiro di medio termine;
- onde ovviare alle difficoltà connesse alle manovre finanziarie aggiuntive, necessità di individuare, al momento della emanazione della Direttiva, dei criteri di ponderazione espliciti, che disciplinino la conseguente ripartizione delle risorse umane e finanziarie;
- per superare i problemi connessi con lo scaglionamento nel tempo delle assegnazioni delle risorse e con le conseguenti implicazioni sui programmi, convenienza di creare un "portafoglio progetti" correlato alla programmazione degli interventi.

Ai fini della valutazione del nuovo assetto organizzativo, si riscontra un buon livello di coerenza con le funzioni espletate dal Ministero, comprese le nuove, originate da diverse leggi promulgate successivamente al contesto nel quale fu concepito il d.P.R. n. 45 del 2000, tra le quali la legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura), la legge 1° agosto 2003, n. 200 (Nuove disposizioni sull'UNIRE) e tutti i provvedimenti riguardanti la riforma della politica comunitaria. Sussistono comunque alcune criticità, segnalate dai C.d.R., concernenti in prevalenza l'insufficienza di risorse umane e talvolta di mezzi tecnici.

Nella maggior parte dei casi, vengono evidenziati il non adeguamento degli organici o la necessità di una quantificazione degli obiettivi, esplicitamente modulata, in base alla dotazione esistente, ancora oggi carente. In sostanza si ritiene che, dopo una prima fase di rodaggio, il Regolamento sul nuovo assetto del Ministero, d.P.R. 23 marzo 2005, n. 79, debba trovare i dovuti adattamenti per garantire l'auspicata coerenza tra funzioni ed assetti.

Per quanto riguarda il monitoraggio, è necessario che il sistema raggiunga la piena operatività, implementando i servizi di controllo di gestione ed inserendo indicatori che garantiscano, non solo il grado di realizzazione dei singoli programmi ed il conseguente raggiungimento degli obiettivi, ma anche la valutazione dei dirigenti.

Circa le relazioni con il sistema delle Autonomie, è tuttora in atto la rideterminazione delle competenze Stato/Regioni, attraverso tavoli tecnici presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove si confrontano le varie esigenze e si individuano le attività da inserire nel decentramento. Per quanto concerne il trasferimento di personale, già avviato negli anni precedenti, nel corso del 2005 non è stato fatto alcun movimento, in considerazione anche della carenza di organici, che caratterizza le strutture centrali.

Sotto il profilo finanziario, i dati più significativi riguardano:

- l'andamento degli stanziamenti, ammontanti a 1.766,9 milioni, che risultano superiori di circa il 12,5 per cento rispetto al 2004 e rappresentano lo 0,4 per cento della spesa del bilancio statale. La concentrazione maggiore, come in passato, si riscontra nei C.d.R. "Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi" e "Corpo forestale dello Stato";
- gli impegni, che, con 1.661 milioni, confermano il trend positivo nel triennio, realizzando una capacità di impegno sulla massa impegnabile pari a 94,4 per cento;
- i pagamenti, che registrano una leggera diminuzione rispetto al 2004 ed altrettanto l'andamento della capacità di spesa che passa dal 70,2 per cento al 64,3;
- gli aggregati economici della spesa in termini di stanziamento, che registrano un incremento per le spese di investimento (38,8 per cento) ed una lieve flessione (4,1 per cento) per quelle di funzionamento;
- la manovra correttiva di metà anno, che riporta un aumento degli stanziamenti in quasi tutti i Centri di Responsabilità;
- il tetto all'incremento delle spese previsto dalla Legge Finanziaria 2005, che è stato rispettato.

Sono state inoltre effettuate verifiche a campione sull'affidabilità dei dati di bilancio, riguardanti il versante della spesa, ed al termine sono state accertate la correttezza delle procedure adottate e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

Il Dicastero con il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, ha cambiato denominazione in Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, mantenendo invariate le competenze.

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

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari.

I dati del rendiconto 2005, indicati nella tavola 1 sottostante e ripartiti per Centri di Responsabilità (C.d.R.), evidenziano che gli stanziamenti definitivi ammontano a 1.766,9 milioni superiori di circa il 12,5 per cento rispetto al 2004 e rappresentano lo 0,4 per cento della

spesa del bilancio statale. Di detti stanziamenti come nel passato, più della metà, circa il 58,7 per cento, è destinato al C.d.R. "Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi", pari a 1.036,7 milioni, con un sensibile aumento rispetto al 2004 del 20,3 per cento. Significativa è anche la dotazione finanziaria per il Corpo forestale dello Stato, che ammonta a 561,2 milioni, corrispondente al 31,8 per cento degli stanziamenti definitivi, con un aumento del 2,1 per cento rispetto al 2004. Di minore rilevanza è l'incidenza percentuale degli altri C.d.R.: Gabinetto (0,7 per cento), Ispettorato centrale repressione frodi - ICRF - (2,6 per cento), Dipartimento delle politiche di mercato (6,3 per cento). Gli impegni effettivi totali, che ammontano a 1.788,2 milioni, confermano il *trend* positivo nel triennio, realizzando una capacità di impegno sulla massa impegnabile pari a 94,4 per cento.

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 effettivi totali / massa imp.
	a		b	c=a+b	d	e	f	g=d/c
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	12.911	0,7	2	12.913	12.617	12.615	296	97,7
Dipartimento delle politiche di mercato	110.542	6,3	1.181	111.723	105.590	104.409	3.450	94,5
Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi	1.036.705	58,7	113.402	1.150.107	1.116.054	1.002.652	16.489	97,0
Ispettorato centrale repressione frodi	45.554	2,6	4	45.558	45.379	45.374	179	99,6
Corpo forestale dello Stato	561.158	31,8	12.684	573.842	508.593	495.909	59.968	88,6
Totale Amministrazione	1.766.870	100	127.273	1.894.143	1.788.233	1.660.960	80.382	94,4

* impegni totali: dato calcolato sommando impegni effettivi ed impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza fra i residui iniziali di stanziamento e i residui f) rimasti nel conto residui

	Stanziamenti definitivi 2004	Stanziamenti definitivi 2005
Bilancio Stato (Tit. I + Tit. II)	472.411.648,5	485.683.711,7
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,3	0,4

Una diminuzione, invece, va registrata per i pagamenti (-10 per cento), che, come evidenziato nella tavola 2 seguente, passano da 1.693,2 milioni del 2004 a 1.523,1 (tavola 2). Il dato inoltre, correlato con il limite delle autorizzazioni di cassa (2.287,1 milioni) e la massa spendibile (3.555,2 milioni), evidenzia un andamento della capacità di spesa del 64,3 per cento, inferiore a quello dello scorso anno pari al 70,2. Il rapporto invece tra i pagamenti totali e le autorizzazioni di cassa è rimasto pressoché costante rispetto al 2004.

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.
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	19.605	16.536	13.826	7.919	5.907	83,8	70,5
Dipartimento delle politiche di mercato	227.016	146.640	66.679	30.970	35.710	64,6	29,4
Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi	2.410.510	1.374.716	893.253	593.813	299.440	57,0	37,1
Ispettorato centrale repressione frodi	66.246	47.942	44.886	35.815	9.071	72,4	67,8
Corpo forestale dello Stato	831.811	701.409	504.461	415.485	88.976	84,3	60,6
Totale Amministrazione	3.555.187	2.287.143	1.523.106	1.084.002	439.104	64,3	42,8

	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa
	2004		2005	
Bilancio Stato (Tit. I + Tit. II)	586.368.761,8	491.543.933,3	597.711.373,1	502.569.687,9
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,10	0,09	0,09	0,07

L'analisi per aggregati economici della spesa, riportati nella sottostante tavola 3, mostra interessanti valori in termini di stanziamenti:

Tavola 3

(in migliaia di euro)

Macroaggregati	Stanziamenti definitivi							
	2003	% su tot.	2004	% su tot.	% 2004/2003	2005	% su tot.	% 2005/2004
Funzionamento	592.574	34,6	664.905	42,3	12,2	637.477	36,1	-4,1
di cui personale	512.046	29,9	587.440	37,4	14,7	551.848	31,2	-6,1
Intervento	177.751	10,4	247.437	15,8	39,2	289.164	16,4	16,9
Investimento	878.009	51,2	594.338	37,8	-32,3	824.957	46,7	38,8
Altre spese	66.072	3,9	63.827	4,1	-3,4	15.273	0,9	-76,1
Totale	1.714.407	100	1.570.507	100	-8,4	1.766.870	100	12,5

Rispetto al 2004 si registra un incremento delle spese relative agli interventi (16,9 per cento), mentre le spese di funzionamento subiscono una lieve diminuzione pari al 4,1 per cento.

Al contrario, per le spese di investimento si verifica un aumento del 38,8 per cento.

Le conseguenze della manovra correttiva di metà anno sono illustrate nella seguente tavola 4, che segue, ove sono indicate le variazioni apportate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con la manovra di assestamento e, autonomamente, con decreto del Ministro competente. Dall'esame dei dati riportati si evidenzia un aumento degli stanziamenti in quasi tutti i Centri di Responsabilità, tra i quali significativo è quello relativo al Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi. La variazione negativa che ha interessato il Gabinetto si riferisce al Fondo unico degli investimenti, allocato al cap. 7003 ma in corso di esercizio ripartito in base all'allegato 2 della Legge Finanziaria tra gli altri C.d.R. del Ministero.

Tavola 4

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per Centri di Responsabilità*(in migliaia di euro)*

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 assetamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11.787	245.416	-238.039	5.535	0	12.911	167.671
Dipartimento delle politiche di mercato	103.312	83.108	26.560	873	0	110.542	80.448
Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi	862.081	693.599	324.777	-12.675	31.003	1.036.705	645.508
Ispettorato centrale repressione frodi	43.549	34.632	4.653	6.266	3	45.554	38.760
Corpo forestale dello Stato	549.778	497.390	63.768	0	0	561.158	469.160
Totale Amministrazione	1.570.507	1.554.145	181.719	0	31.006	1.766.870	1.401.547

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente

Il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha disposto l'applicazione del tetto all'incremento delle spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e cassa. Come evidenziato nei prospetti che seguono, le categorie di spesa interessate dal comma 8 sono le seguenti: 2, 5, 6, 7, 21, 23, 24 e 25. Le previsioni iniziali del bilancio 2005 del Ministero hanno rispettato tale regola. Infatti, in corso di esercizio, il Dipartimento della ragioneria, al fine di assicurare il rispetto del tetto, ha disposto, con nota del 5 novembre 2005, n. 5, che le amministrazioni potevano porre in essere variazioni compensative secondo il seguente criterio: per la categoria 2: variazioni in aumento di cassa e invarianza di competenza, per le altre categorie: variazioni in aumento di competenza e invarianza di cassa. In realtà, le variazioni poste in essere dall'Amministrazione non contrastano con il comma 8, in quanto la differenza di 31.390.854 euro si deve all'applicazione di disposizioni normative tra le quali la legge di assestamento per il cap. 1982 (25.000.000 euro), la legge n. 118 del 2002 in materia di antincendio per il cap. 2865 (3.939.750 euro) ed il d.l. 269 del 2003 per il cap. 2918 (1.814.250 euro).

(in euro)

Categoria	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Variazioni
2 – consumi intermedi	62.082.012	93.472.866	31.390.854

Categoria	Stanziamenti iniziali di cassa	Stanziamenti definitivi di cassa
5 – 6 – 7 – 21 – 23 – 24 – 25	993.224.976	955.619.560

2.2. Verifiche a campione.

Accanto ai riscontri contabili, sono state effettuate delle verifiche a campione sull'affidabilità dei dati di bilancio riguardanti il versante della spesa.

L'attività si è sostanziata, in aderenza alle modalità individuate al paragrafo 3 del programma di lavoro, nella preliminare selezione, in collaborazione con il competente Ufficio

centrale del bilancio, di alcuni capitoli, ritenuti particolarmente significativi, individuati nell'ambito delle spese dei consuntivi del MiPAF.

Successivamente, si è proceduto alla individuazione, per ciascun capitolo, di uno o più mandati di pagamento, da sottoporre a riscontro, e all'acquisizione, in contraddittorio con l'Amministrazione, della documentazione giustificativa dei pagamenti.

In particolare, i controlli hanno riguardato la correttezza della imputazione della spesa ai pertinenti capitoli di bilancio, la regolarità degli atti preposti all'adozione dell'impegno e alle conseguenti fasi della liquidazione, ordinazione e pagamento del titolo.

Di seguito, vengono riportate le fasi salienti di ciascuna verifica:

- cap. 1095 "manutenzione, riparazione, adattamento locali e relativi impianti" – mandato n. 20.

Il titolo riguarda il pagamento alla Costruzioni civili S.r.l. della somma di 1.184.797,55 euro, relativo alla "ristrutturazione e riqualificazione dello stabile di Via XX Settembre n. 20, sede del Ministero". La quota si riferisce all'anno 2003.

Dalla documentazione esaminata è emerso che, in seguito a gara informale con procedura d'urgenza per l'affidamento dei lavori, il contratto d'appalto con la Costruzioni civili S.r.l., capogruppo mandataria di Associazione di Imprese, viene stipulato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Provveditorato alle OO.PP per il Lazio, in data 1° ottobre 2003, previa approvazione del progetto esecutivo presentato dalla ditta da parte del Comitato tecnico amministrativo del suddetto Provveditorato, che ha verificato l'idoneità al raggiungimento degli obiettivi prefissati delle scelte progettuali adottate e la congruità dei prezzi unitari applicati.

L'11 aprile 2005 viene disposta la liquidazione del suddetto importo con decreto del Direttore generale per i servizi e gli affari generali (Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi) sulla base delle fatture emesse dalla Società;

- cap. 1415 "spese per l'attuazione del sistema di rilevamento sugli andamenti congiunturali di mercato e sui consumi in materia di pesca e agricoltura" – mandato n. 1.

A seguito della stipula della convenzione del 12 luglio 2000, il Ministero affida all'ISMEA l'incarico di gestire e coordinare per il triennio 2000-2002 il programma di attività "Sistema informativo per il settore della pesca", diretto ad effettuare il monitoraggio del mercato e della distribuzione dei prodotti ittici e derivati. Nel decreto di approvazione del 22 novembre 2000, registrato il 21 dicembre 2000 dalla Corte dei conti, è prevista l'istituzione di un Comitato di controllo, preposto alla verifica della regolarità e corrispondenza delle prestazioni a quelle oggetto della convenzione. Previa presentazione da parte dell'ISMEA della relazione tecnica sulle prestazioni fornite, dell'istanza di liquidazione e della documentazione prevista dall'art. 3 della convenzione, il Direttore generale per la pesca e l'acquacoltura (Dipartimento delle politiche di mercato), con decreto del 3 marzo 2005 dispone il pagamento della somma di 436.452 euro, a saldo dell'importo previsto nella convenzione di 4.648.112,09 euro;

- cap. 1970 "spese per la realizzazione di accordi con organismi senza fini di lucro per la realizzazione di attività di supporto all'Amministrazione" – mandato n. 11.

La Direzione generale per i servizi e gli affari generali indice una gara di appalto europea al fine di provvedere al servizio di somministrazione di lavoro per le figure professionali ascrivibili alle aree funzionali B e C, posizioni economiche B2 e C1.

Con d.m. n. 30355 del 21 gennaio 2005 viene nominata la Commissione aggiudicatrice che stabilisce i criteri e le modalità di aggiudicazione. Tra le sei ditte che hanno presentato la propria offerta, valutati i preventivi di spesa pervenuti, viene scelta la Società Obiettivo Lavoro S.p.A. che a parere della Commissione ha presentato quella economicamente più vantaggiosa. A seguito dell'aggiudicazione, approvata con decreto

direttoriale del 10 febbraio 2005, il 28 luglio 2005 viene stipulata una convenzione con la Società aggiudicataria avente ad oggetto la prestazione di servizio su indicata, approvata con decreto del Capo Dipartimento delle politiche di sviluppo, registrato alla Corte dei conti il 4 agosto 2005. L'esecutività della convenzione si realizza mediante contratti di somministrazione esecutivi, redatti ai sensi della normativa vigente in materia di lavoro.

Con decreto direttoriale del 30 settembre 2005, viene impegnata e liquidata la somma di 794.478,28 euro, a seguito di presentazione delle fatture da parte della Società aggiudicataria;

- cap. 2285 “somme occorrenti alla realizzazione dei programmi relativi al potenziamento delle attività di miglioramento genetico del bestiame, per la tutela dei libri genealogici” – mandato n. 8.

Il titolo esaminato riguarda l'anticipazione relativa ad un contributo concesso alla Associazione nazionale allevatori bovini di razza frisona italiana – ANAFI, di 2.005.763,57 euro per i programmi sulla tenuta del libro genealogico della razza frisona per l'anno 2005, nel rispetto dei criteri fissati dai decreti ministeriali nn. 4438, 21438 e 24153 del 1996 e n. 21405 del 1997 ed a seguito di domanda corredata di preventivo finanziario.

Previo presentazione da parte dell'ANAFI di garanzia fidejussoria, domanda di liquidazione, relazione delle iniziative svolte e rendiconto delle spese, il Direttore generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore (Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi), con decreto del 23 giugno 2005, dispone la liquidazione e il pagamento del suddetto anticipo di 1.002.881,78 euro per spese relative a personale, commissioni, comitati esperti di razza. Per quanto concerne, invece, macchinari, attrezzature, stampati previsti dal regolamento, studi, convegni e pubblicazioni, la relativa spesa fa carico sul cap. 7715 “contributi alle associazioni degli allevatori per il miglioramento genetico del bestiame”. Al riguardo è stato oggetto di verifica il mandato n. 4 che si riferisce alla concessione alla medesima associazione dell'anticipo di 570.956,41 euro, pari al 50 per cento della prima assegnazione del contributo, in conto capitale, subordinata alla presentazione di garanzia fidejussoria;

- cap. 2088 “contributi a favore di consorzi di tutela incaricati dal Ministero e da altri organismi specializzati, non aventi scopo di lucro, per la realizzazione di interventi e manifestazioni volti alla valorizzazione dell'immagine ed al miglioramento della qualità dei prodotti ...” – mandato n. 19.

Il titolo esaminato si riferisce all'anticipazione del 50 per cento di un contributo concesso all'Ente mostra mercato nazionale dei vini a D.O. e di pregio - Enoteca italiana, pari a 456.000 euro, a seguito di richiesta corredata di idoneo progetto.

Una Commissione ministeriale appositamente nominata ha individuato n. 38 Enti tra cui quello in esame, come beneficiari del contributo per la realizzazione di interventi e manifestazioni volti alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'immagine, al miglioramento della qualità e ad una più estesa divulgazione dei prodotti caratterizzati dalle denominazioni di origine, dalle indicazioni geografiche e dalle specialità tradizionali garantite. A ciascun organismo viene assegnato uno specifico contributo.

Con decreto del 12 settembre 2005 il Direttore generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore (Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi) provvede alla liquidazione e pagamento del suddetto anticipo di 228.000 euro, su presentazione della garanzia fidejussoria e del piano operativo delle azioni, come previsto dal decreto direttoriale del 10 gennaio 2005 con il quale si approva la concessione del contributo;

- cap. 2930 “spese corredo, equipaggiamento, armamento, munizioni, buffetterie e casermaggio per il CFS” – mandato n. 26.

E' stato esaminato un titolo relativo alla fornitura di 5.242 paia di stivaletti di cuoio anfibio per il Corpo forestale dello Stato ad opera della Soc. Coop. a r.l. Calzaturieri Mastromarco, aggiudicataria della gara per licitazione privata in ambito CE/WTO ad offerte segrete per un importo complessivo di 262.246,78 euro.

Con decreto del 13 giugno 2005, il Capo del Corpo forestale dello Stato dispone l'impegno e la liquidazione della somma supplementare di 1.666,78 euro ad integrazione della somma di 260.580 euro pagata con mandato n. 25 relativo all'anno finanziario 2003, in seguito alla presentazione della relativa fatturazione e alla valutazione di idoneità della fornitura espressa dalla Commissione di collaudo, prevista dal contratto del 18 dicembre 2003;

- cap. 7043 “contributi per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima” – mandato n. 19.

Il titolo esaminato riguarda il secondo anticipo del 60 per cento, pari a 420.000 euro relativo alla concessione di un contributo di 700.000 euro alla FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations* per la prosecuzione del progetto “FAO *Adriamed* - cooperazione scientifica a supporto della pesca responsabile in Adriatico”.

Il pagamento in esame è avvenuto a seguito della presentazione da parte dell'operatore scientifico della relazione sull'attività svolta a completamento della prima fase della ricerca.

In realtà il Comitato tecnologico ha ravvisato l'opportunità di prolungare al settembre 2005 il finanziamento *Adriamed*, che inizialmente era previsto dal settembre 1999 al settembre 2004. L'attività consiste nella realizzazione di un progetto internazionale di cooperazione scientifica a sostegno della pesca responsabile in Mare Adriatico, creato sotto l'egida della FAO e finanziato dall'Italia attraverso il Ministero, fin dal settembre 1999, a cui aderiscono Albania, Croazia, Italia e Slovenia;

- cap. 7087 “contributi a fondo perduto per iniziative di ristrutturazione aziendale, per l'acquacoltura e per gli spacci cooperativi” – mandato n. 4.

Il titolo esaminato si riferisce al saldo relativo ad un contributo a fondo perduto concesso nel 1999 alla San Carlo S.r.l. per un importo complessivo pari a lire 3.500.000.000 (1.807.599,15 euro), per la razionalizzazione gestionale-produttiva dell'allevamento ittico, sentito il parere favorevole del Comitato di cui all'art. 23 della legge n. 41 del 1982.

Con decreto direttoriale dell'8 settembre 2000, su presentazione della garanzia fidejussoria, si concede l'erogazione anticipata della somma di lire 700.000.000 (361.519,83 euro) pari al 50 per cento dell'importo complessivo, a gravare sul capitolo 8001 (oggi 7087) del 1998. Nel dicembre 2002, in seguito a richiesta della Società, con decreto direttoriale viene concessa una proroga per l'ultimazione dei lavori dal 2.10.02 al 31.12.03. Alla scadenza di tale termine, la Società chiede un'ulteriore proroga di dodici mesi in considerazione dell'impossibilità di ultimare i lavori nei tempi previsti, poiché il periodo per l'esecuzione di interventi nelle valli da pesca è limitato nell'arco dell'anno per le difficoltà di accesso e per la necessità di dover regolare il livello delle acque. Il Dipartimento delle politiche di mercato concede la proroga indifferibilmente al 31.12.04 e in data 23.12.04 la Società trasmette comunicazione di fine lavori, allegando, tra l'altro, documentazione attestante lo stato finale e le relative fatture. In seguito a certificato di verifica dello stato finale dei lavori da parte del Genio civile di Rovigo del giugno 2005, il quale attesta che le opere sono meritevoli di approvazione sotto il profilo tecnico, con decreto direttoriale del 2.12.05 si liquida a favore della San Carlo S.r.l. il contributo di 361.519,83 euro a saldo;

- cap. 7329 “spese per la realizzazione di progetti per il miglioramento delle statistiche agrarie” – mandato n. 9.

Il titolo rientra nella convenzione “Realizzazione delle statistiche agricole di una serie di colture di interesse nazionale, attraverso l’uso integrato del telerilevamento e delle rilevazioni di campagna”, stipulata il 3 novembre 2005 con il Raggruppamento Temporaneo di Imprese, composto da Telespazio S.p.A. (mandataria), Finsiel S.p.A. e Agriconsulting S.p.A., a seguito di asta pubblica per un importo complessivo di 5.412.000 euro.

Il mandato in esame riguarda la seconda liquidazione parziale di 1.899.415,90 euro emessa a favore della mandataria, in seguito alla presentazione della relativa fatturazione e rapporto di avanzamento delle attività nonché previa valutazione di idoneità della fornitura, espressa dalla Commissione di collaudo, prevista all’art. 11 della convenzione;

- cap. 7910 “spese per la realizzazione e lo sviluppo del sistema informativo” – mandato n. 8.

Il titolo riguarda il pagamento alla Società Agrisian della somma di 412.740 euro, relativo all’atto aggiuntivo (6 agosto 2003) alla convenzione stipulata in data 15 ottobre 2001 tra il Ministero e la Finsiel S.p.A., oggi AGRISIAN, nella sua qualità di mandataria di raggruppamento temporaneo di imprese per il quinquennio 8.1.2002-7.1.2007, concernente l’automazione delle attività amministrativo-finanziario-contabili del Ministero. All’art. 3 dell’atto aggiuntivo, infatti, si prevede l’adeguamento del sistema di supporto dei procedimenti amministrativi del Ministero con servizi di sviluppo software.

La Società è risultata aggiudicataria della gara a procedura ristretta ex artt. 6 e 10 del d.lgs. n. 157 del 1995, bandita il 7 aprile 2000 per l’affidamento della gestione, integrazione ed evoluzione nell’ambito del nuovo Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).

Il 5 agosto 2005, viene disposta la liquidazione del suddetto importo con decreto dell’Ispettorato centrale repressione frodi, in seguito alla presentazione della relativa fatturazione e rapporto di avanzamento delle attività nonché previa valutazione di idoneità dei servizi offerti, espressa dal Comitato di Verifica e Collaudo Servizi SIAN;

- cap. 7966 “spese per l’acquisto dei mezzi di trasporto del Corpo forestale dello Stato” – mandato n. 11.

Il titolo riguarda la fornitura, relativa a contratto mediante lettera d’ordine, di 24 autoveicoli Subaru Forester Bi-fuel per il Corpo forestale dello Stato ad opera della Subaru Italia S.p.A., aggiudicataria della gara a procedura ristretta accelerata mediante licitazione privata in ambito CEE/OMC (verbale di aggiudicazione del 30.12.03), per la quale era prevista la fornitura di 65 autovetture. I 24 autoveicoli rientrano infatti nell’aumento del doppio quinto del valore della commessa originaria previsto con nota del 19 ottobre 2004.

Con decreto del 17 giugno 2005, il Capo del Corpo forestale dello Stato dispone la liquidazione della somma di 1.022.711,04 euro in seguito alla presentazione della relativa fatturazione ed alla valutazione di idoneità della fornitura, espressa dalla Commissione di collaudo.

L’accertamento, che ha consentito di approfondire, tra l’altro, in collaborazione con l’Amministrazione, tematiche più generali riguardanti le criticità degli specifici settori di attività, ha evidenziato, per tutti i mandati, la correttezza delle procedure adottate e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

2.3. Audit finanziario-contabile.

Sulle eccedenze di spesa, registrate nel bilancio e riportate nella tabella sottostante, a raffronto per il triennio 2003-2005, si evidenzia che esse si riferiscono essenzialmente a pagamenti tramite ruoli di spesa fissa, riconducibili a tre distinte tipologie di capitoli, a seconda della loro destinazione (stipendi, canoni di locazione, limiti di impegno per il concorso statale nel pagamento di interessi sui mutui di credito agrario):

(in euro)

Cap.	Competenza			Residui			Cassa		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
1871	-	-	-	270.752,660	-	-	-	-	-
1882	-	-	-	1.400.005,85	-	-	464.365,76	-	-
1883	69.715,56	-	-	-	-	-	-	-	-
2255	-	-	26.433,78	-	-	-	-	-	-
2262	-	-	-	-	-	-	772,12	-	-
2267	132.311,18	-	-	-	-	-	132.211,18	-	161.069,21
2281	-	-	-	44.522,49	-	-	40.797,76	-	-
2470	-	-	-	38.007,30	-	-	-	-	-
2915	16.624,28	-	-	-	95.176,00	-	70.704,24	-	-
7449	223.118,14	281.606,83	55.205,36	-	-	-	-	-	55.912,23
7450	10.193.330,60	-	-	-	-	-	5.932.031,10	-	-
7457	808.747,83	65.046,83	-	-	-	-	808.747,83	64.593,58	-
7459	-	875.313,98	-	-	540.579,41	-	-	1.610.333,75	-

Per quanto riguarda le prime due tipologie, si osserva che nel 2005 non risultano eccedenze. Infatti, nel corso degli anni, la gestione finanziaria si è andata normalizzando grazie all'informatizzazione dei pagamenti e al costante monitoraggio della spesa da parte dell'Ufficio centrale del bilancio. Al contrario, il fenomeno si è presentato con riferimento ai capitoli relativi ai limiti di impegno, anche se in misura ridotta, inconveniente che dovrebbe essere eliminato con il completamento del procedimento di informatizzazione dei ruoli di spesa fissa.

In relazione ai residui di stanziamento, in via preliminare va osservato che per il 2005 l'importo, pari ad 8.937.714,21 euro, è notevolmente inferiore a quello degli esercizi precedenti (388.960.615,00 nel 2003 e 83.313.776,00 nel 2004). Ciò per l'impossibilità di assumere impegni a causa del mancato completamento dell'iter di talune variazioni di bilancio entro il 31 dicembre 2005. In realtà, in alcuni casi le variazioni di bilancio sono state disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze a fine esercizio 2005 e quindi sono state registrate dalla Corte nei mesi di gennaio-febbraio 2006 (es. capp. 7043, 7082, 7743, 7926, 7930, 7961).

Le economie più significative, risultanti dalla gestione 2005, sono evidenziate nella tabella seguente, distintamente per C.d.R.:

(in euro)

C.d.R	Capitolo	Oggetto	Economie in	
			conto competenza	conto residui
2 - Dipartimento filiere agricole	1416	Spese per liti e arbitraggi	1.169.930,31	-
	1476	Fondo solidarietà pesca		2.398.688,96 *
	1486	Liquidazione istanze di finanziamento	1.209.280,00	
3 - Dipartimento politiche di sviluppo	2142	Compensazione di contributi non più dovuti a cooperative	5.766.758,00	
	2143	Compensazione di contributi non più dovuti a imprenditori	3.653.228,00	
	2191	Somme ad associazioni venatorie	1.717.219,00	
	2318	Indennità in luogo di pensione, di licenziamento	977.363,20	
	7830	Fondo rotativo delle imprese		61.069.699,00**
5 – Corpo forestale dello Stato	2854	Lavoro straordinario al CFS	696.518,41	
	2864	Stipendi ed altri assegni fissi	48.105.450,26	
	2870	Oneri sociali	5.170.098,25	
	2871	IRAP retribuzioni personale	1.914.901,07	
	2877	Competenze personale a tempo determinato	765.799,48	
	3071	Spese amministrazione patrimoni dei comuni	824.725,12	
	3080	Attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi	577.988,77	
	3200	Indennità in luogo di pensione, di licenziamento	1795.536,64	

* residui anni precedenti.

** residui di stanziamento.

Per quanto concerne i capitoli 1416, 2191, 2854 e 3080, il fenomeno si è verificato a causa delle variazioni di bilancio disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze in chiusura di esercizio e quindi registrate dalla Corte solo successivamente, oltre i termini previsti per l'assunzione degli impegni.

Le economie realizzate sui capitoli 2142 e 2143 provengono da somme che nel corso dell'esercizio sono state accantonate per la copertura degli oneri derivanti da provvedimenti di trasferimento di risorse alle Regioni, con riferimento al personale del CFS che, in seguito a domanda, è transitato nei ruoli dei servizi tecnici forestali.

I capitoli 2318, 2864, 2870, 2871 e 3200 riguardano "spese obbligatorie" per il personale ai sensi dell'art. 7 della legge n. 468 del 1978, mentre il 2877 riguarda spese non obbligatorie.

Le economie di residui degli anni precedenti hanno interessato appena 25 capitoli ma non presentano importi rilevanti, fatta eccezione per il capitolo 1476 che registra un importo pari a 2.398.688,96 euro.

Gli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive, riportati nella tabella che segue, sono dovuti, per gli stanziamenti di competenza, per il 65 per cento circa al prelevamento dai fondi speciali, in base a quanto disposto da specifiche norme, quali:

- d.P.R. 301 del 2004 "recepimento dell'accordo sindacale per le forze di polizia biennio 2004-2005" (14.735.000 euro);
- legge n. 468 del 1978 relativa al prelevamento dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente (10.000.000 euro);

- legge n. 157 del 1992 “norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” (1.735.295 euro);
- legge n. 3 del 2003 “disposizioni ordinamentali in materia di Pubblica amministrazione” con prelevamento dal fondo per l’innovazione tecnologica (4.500.000 euro);
- delibere CIPE nn. 16,17,23 e 83 del 2003 e nn. 19 e 20 del 2004 di assegnazione risorse per le aree depresse (102.820.000 euro).

Il restante 35 per cento è determinato dal prelevamento dai fondi per le spese impreviste ed obbligatorie, dalle riassegnazioni di entrata dei fondi provenienti dall’Unione Europea, dalla legge di assestamento e da disposizioni di legge, quali:

- legge n. 106 del 2005 “disposizioni urgenti in materia di entrate” – taglio tabella C della Legge Finanziaria 2005 (- 1.518.155 euro);
- legge 248 del 2005 “misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria” – contenimento spese bilancio statale (- 2.227.453 euro).

Con riferimento ai residui, la differenza è dovuta essenzialmente al prelevamento dai fondi speciali, in applicazione delle seguenti disposizioni:

- legge n. 144 del 1999 “misure in materia di investimenti. Delega al Governo per il riordino degli incentivi all’occupazione ...” (322.683 euro);
- d.P.R. 301 (9.317.000 euro) e delibere CIPE (1.685.267 euro), già indicati.

(in migliaia di euro)

Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Differenza			
Competenza	Residui	Competenza	Residui	Competenza	%	Residui	%
1.554.145,0	1.776.992,6	1.766.869,9	1.664.474,0	212.724,8	13,69	-112.518,6	-6,3

Per il 2005, come si evidenzia nella tabella seguente, il fenomeno della divaricazione tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa non si presenta particolarmente rilevante, considerato che il dato va rapportato anche con la massa dei residui e che per la prima volta si è registrata una consistente diminuzione di cassa pari a 110.949.809 euro, a seguito alla legge di assestamento:

	Stanziamenti definitivi di competenza	Autorizzazioni di cassa	%	Residui
Dotazioni iniziali	1.554.145,0	2.309.059,5	48,57	1.776.992,6
Variazioni	212.724,8	-21.916,2	-110,30	11.325,0
Dotazioni definitive	1.766.869,9	2.287.143,3	29,45	1.788.317,5

Nel corso del 2005 i provvedimenti concernenti riconoscimenti di debito hanno interessato in particolare il Dipartimento per le politiche di sviluppo (cap. 1958) ed il Corpo forestale dello Stato (cap. 2015) per un ammontare complessivo rispettivamente di 598.279,83 euro ed 563.901,77 euro con oggetto “fitto locali”.

Le operazioni di chiusura del consuntivo 2005 non hanno subito prolungamenti in quanto sono state concluse quasi integralmente entro il 31 marzo 2006. Peraltro, a differenza degli esercizi precedenti, si è riscontrata la parziale eliminazione del fenomeno degli impegni di fine anno, cui hanno contribuito la scarsità delle risorse in seguito a legge di bilancio di assestamento, misure correttive del Governo, di luglio ed ottobre, e rafforzamento delle misure di contenimento della spesa pubblica.

Nella tabella sottostante vengono messe a raffronto le spese per incarichi di docenza e consulenza per singoli Centri di Responsabilità, da cui si evidenzia la netta diminuzione nei confronti dell’esercizio precedente, nel rispetto dei limiti previsti dalla Legge Finanziaria 2005 (art. 1, comma 11):

Centri di Responsabilità	Capitolo	2004	2005
Gabinetto	1025	104.000,00	47.000,00
Dipartimento politiche di sviluppo	1949	2.106.785,00	20.000,00
Corpo forestale dello Stato	2963	1.018.368,08	21.600,00
Totale		3.229.153,08	88.600,00

In particolare, si tratta di docenze e speciali incarichi per i capitoli 1025 e 1949, mentre per il cap. 2963 la spesa riguarda l'incarico di consulenza da parte dell'Istituto europeo per le ricerche ambientali ed antropologiche.

Nel corso del 2005 sono stati emessi n. 74 decreti di variazione compensative, di cui 45 su capitoli di parte corrente e 29 in conto capitale.

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

3.1. Premessa.

L'individuazione dei principali programmi ed obiettivi del Ministero è stata effettuata attraverso l'esame analitico dei documenti programmatici di settore e soprattutto della Direttiva annuale del Ministro. Per dare inoltre organicità alla trattazione si è seguito il criterio della continuità rispetto alla Relazione del precedente anno di questa Corte, riprendendo gli elementi più significativi e caratterizzanti per l'attività gestionale e riscontrando gli eventuali sviluppi, progressi o ritardi nella realizzazione.

In via preliminare, prima di procedere alla valutazione della capacità programmatica e gestionale nei principali settori di intervento, si ritiene opportuno fare il punto sulle modifiche all'assetto organizzativo intervenute nel 2005, che hanno toccato tutte le strutture ministeriali senza comunque alterare le competenze dei Centri di Responsabilità. In estrema sintesi, in quanto l'argomento sarà ripreso nel paragrafo successivo riguardante l'organizzazione, con il d.P.R. 23 marzo 2005, n. 79, è stata ridisegnata la nuova struttura del Ministero, inserendo tra le missioni istituzionali la politica governativa in materia di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari. Sono stati poi ridenominati i due Dipartimenti, nei quali rimane articolato il Dicastero, sia per meglio rappresentare l'organicità della filiera agricola, che giunge ora sino alla trasformazione alimentare ed al commercio finale, sia per meglio valorizzare la nuova impostazione strutturale e territoriale della PAC.

Quindi, il precedente Dipartimento delle politiche di mercato è diventato "Dipartimento delle filiere agricole ed agroalimentari" ed il Dipartimento dei prodotti agroalimentari e dei servizi si è trasformato in "Dipartimento delle politiche di sviluppo". Nell'ambito del primo è stata istituita la nuova Direzione generale della trasformazione agroalimentare e dei mercati, a cui sono affidati compiti, oltre a quelli che verranno illustrati in seguito, anche di rappresentanza della politica nazionale nelle sedi internazionali. Il nuovo Dipartimento delle politiche di sviluppo, a parte il trasferimento di alcune competenze all'altro dipartimento, quali i piani strategici di settore per lo sviluppo delle filiere e la programmazione negoziata in agricoltura, ha subito consistenti modifiche rispetto alla struttura organizzativa definita nel d.P.R. n. 450 del 2000:

- istituzione di una nuova Direzione generale per la tutela del consumatore, a cui fanno capo tutte le competenze di comunicazione del Ministero, con particolare riguardo alla sicurezza alimentare, ferma restando la responsabilità sul contenuto delle informazioni delle altre Direzioni tecniche;
- affidamento di una funzione di coordinamento con l'attività dell'Ispettorato centrale repressione frodi;
- attribuzione di competenze sulle scommesse ippiche alla Direzione generale dell'amministrazione, che già svolge funzioni di vigilanza sull'UNIRE;

- ridenominazione di tre Direzioni generali, come di seguito riportato:
 - ex Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore in Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari;
 - ex Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale in Direzione generale dello sviluppo rurale;
 - ex Direzione generale per i servizi e gli affari generali in Direzione generale dell'amministrazione;
- affidamento al Consiglio nazionale dell'agricoltura, che ha sostituito il Consiglio tecnico scientifico, di compiti di studio e ricerca, oltre a quelli preesistenti di alta consulenza.

In sintesi, la struttura del Ministero, oltre agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, si articola su:

Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari

- Direzione generale delle politiche agricole;
- Direzione generale della trasformazione agroalimentare e dei mercati;
- Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura.

Dipartimento delle politiche di sviluppo

- Direzione generale per la tutela del consumatore;
- Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari;
- Direzione generale dello sviluppo rurale;
- Direzione generale dell'amministrazione.

Ispettorato centrale repressione frodi (ICFR) che ha assunto la struttura di Dipartimento su due Direzioni generali.

Corpo forestale dello Stato (CFS)

Il Dicastero con il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, ha cambiato denominazione in Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, mantenendo invariate le competenze.

Altro riferimento normativo di estremo interesse, per meglio inquadrare l'analisi dei programmi, è costituito dalla riforma della citata Politica Agricola Comunitaria, che ormai ha visto concluso anche il complesso negoziato sulla revisione di medio termine.

Come è noto, la politica comunitaria in agricoltura fu organizzata su due pilastri:

- strumenti di mercato, che comprendono i pagamenti diretti, gli aiuti alla produzione, i prezzi di intervento garantiti, il sistema delle quote, i dazi ecc.;
- sviluppo rurale, che comprende gli investimenti aziendali, gli interventi di diversificazione, il prepensionamento, le indennità compensative ecc..

Dopo quarant'anni circa, gli Stati membri dell'Unione Europea decidono di riformare le basi su cui poggia tale politica e la conseguente riforma, che ha iniziato a dare i primi effetti dall'1 gennaio 2005, comprende misure settoriali, il rafforzamento dello sviluppo rurale con misure orizzontali, che interessano tutti i settori agricoli mediante provvedimenti di disaccoppiamento, condizionalità, consulenza aziendale e modulazione e la creazione di un fondo *ad hoc*. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), istituito con Regolamento (CE) 1698/05 a supporto di tre assi operativi: "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale" e "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia".

In sintesi, si sottolinea la portata della riforma che innova il modello di sostegno comunitario del settore agricolo, tenendo conto degli interessi dei consumatori e dei contribuenti, lasciando liberi gli agricoltori di produrre ciò che il mercato richiede. Di conseguenza, l'erogazione dei pagamenti diretti non è più legata alla produzione, ma diventa una sovvenzione, sotto forma di "pagamento unico per azienda", condizionato solo al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale e di sicurezza alimentare, senza più alcuna

correlazione con la quantità prodotta. Il programma operativo sulla PAC è stato altresì completato con vari regolamenti comunitari.

3.2. Esame dei documenti programmatici di settore.

Nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 312), all'art. 13, vengono riportati gli impegni e i pagamenti autorizzati per un ammontare complessivo di 1.554.145.037 euro, di competenza, e 2.309.059.467 euro, di cassa, prevedendo altresì delle variazioni a cura del MEF per l'attuazione del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, concernente sia il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca sia la riorganizzazione dell'Amministrazione centrale. Viene inoltre prevista la ripartizione, sempre con decreti del MEF, dei fondi iscritti nello stato di previsione per i programmi di razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, nonché per l'orientamento e la modernizzazione dei settori forestale ed agricolo.

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005), con vari commi dell'art. 1, ha disposto una serie di finanziamenti per gli investimenti nell'ambito della competenza del Ministero che prevedono interventi a favore delle imprese agricole, della pesca e dell'agricoltura biologica nonché per il supporto complessivo del settore e per la protezione del *made in Italy*.

La Direttiva 2005, nella sua essenza strategica di valorizzazione del settore agricolo e agroalimentare, quale fattore propulsivo della crescita del Paese, manifesta un accentuato grado di continuità rispetto a quella del 2004: gli obiettivi strategici, come sarà illustrato successivamente, si mantengono nel numero di 8, come nell'anno precedente, e gli obiettivi operativi sono 25, con una leggera variazione (-3) rispetto al 2004. La continuità e la prosecuzione delle attività, già avviate, rientrano d'altra parte nella necessità di stabilizzare l'azione amministrativa, in particolare dopo le competenze attribuite alle Regioni e la riorganizzazione in fase conclusiva del Ministero. Il grado di stabilità raggiunto può definirsi soddisfacente.

Si segnala, peraltro, che la direttiva in esame presenta, oltre ai consueti prospetti che riportano l'articolazione degli obiettivi, anche una serie di allegati che rendono conto sia delle risorse umane che delle risorse strumentali e finanziarie a disposizione dei vari C.d.R. Ciò al fine di individuare al meglio le consistenze finanziarie legate alla realizzazione dei singoli obiettivi.

A fattore comune per tutti i C.d.R., l'apporto assicurato alla realizzazione del Programma di Governo è impostato su alcune direttrici di intervento che perseguono le finalità sia di modernizzazione dell'Amministrazione, in cui rientra peraltro tutto il processo evolutivo della riorganizzazione interna, sia di riforma della Pubblica Amministrazione Centrale e di semplificazione amministrativa, compresi i vari processi di automazione informatica.

L'analisi dei risultati mostra che tutti i C.d.R. hanno provveduto alla elaborazione del programma di attuazione della Direttiva, sviluppando le specifiche indicazioni, emanando nei tempi prescritti i conseguenti provvedimenti (direttive dirigenziali), attribuendo ai Centri di costo i programmi operativi e le azioni conseguenti, in alcuni casi dettagliando altresì gli indicatori ed il sistema di monitoraggio da applicare.

I progressi verificatisi nell'ambito dell'applicazione della Direttiva, in particolare per quanto riguarda la chiarezza e l'armonizzazione dei rapporti sullo stato di attuazione, sono evidenti riscontri della più agevole individuazione del quadro di base della stessa, ai fini di una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa. Su questo punto, sostanziali contributi sono pervenuti dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero, che ha garantito ulteriori approfondimenti nei contenuti, richiedendo la corrispondenza tra programmi operativi, dotazioni umane e risorse finanziarie, nonché dal SECIN, di cui si tratterà più dettagliatamente

in seguito, che ha operato in modo che non si disperdessero le competenze acquisite e le metodologie individuate.

3.3. Analisi dei principali programmi ed obiettivi.

Gli obiettivi strategici, in coerenza con le priorità politiche ed il programma di Governo, sono suddivisi in “strategici intersettoriali” e “strategici settoriali”; i primi individuano le proprie finalità specifiche nell’ambito delle politiche intersettoriali di Governo:

- riforma degli apparati dello Stato;
- digitalizzazione della Pubblica amministrazione;
- contenimento e razionalizzazione della spesa;
- miglioramento della qualità dei servizi;

i secondi rappresentano la programmazione politica dell’azione amministrativa del Ministero e tendono al:

- consolidamento del ruolo acquisito nella costruzione europea per la valorizzazione e tutela del sistema agroalimentare italiano;
- accrescimento della competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca nazionale;
- aumento della quota di produzioni di qualità sulla Produzione Lorda Vendibile (P.L.V.) nazionale e della sicurezza alimentare a tutela dei consumatori;
- sicurezza del Territorio e dell’Ambiente.

Per quanto riguarda gli “intersettoriali”, il MIPAF ha proseguito i programmi già avviati precedentemente con la riorganizzazione dell’intera struttura, la specializzazione degli enti vigilati, il potenziamento delle banche dati, l’introduzione del Sistema di contabilità gestionale finanziaria (SICOGE), l’accrescimento della competenza e della professionalità delle risorse umane, dalla formazione del personale alla utilizzazione di nuove tecnologie e al consolidamento della struttura per il controllo di gestione.

Nell’ambito dei “settoriali”, come già evidenziato lo scorso anno e come verrà illustrato nel prosieguo della relazione, la finalità di maggiore rilievo è la valorizzazione e la tutela del sistema agroalimentare italiano, assicurato con atti normativi nazionali in applicazione della regolamentazione comunitaria.

Al fine di valutare l’attività gestionale del Ministero, sono stati individuati, tra i vari programmi ed obiettivi, quelli ritenuti più significativi e caratterizzanti, ripartiti nei principali settori di intervento dei Centri di Responsabilità, costituiti dai Dipartimenti, dall’ICRF e dal CFS, tenendo presente che gli stessi obiettivi possono costituire impegno operativo, nella rispettiva competenza, anche per più Centri.

Dipartimento delle politiche di sviluppo

La Direttiva ministeriale ha assegnato al Dipartimento i quattro citati obiettivi strategici settoriali.

La prima finalità che corrisponde all’obiettivo strategico settoriale n. 1 ha costituito una delle principali competenze della Direzione generale dello sviluppo rurale che è stata impegnata su più fronti.

Nel 2005 infatti è stata avviata la “Condizionalità” che rappresenta una delle più importanti innovazioni introdotte a seguito della riforma di metà periodo della PAC e che subordina gli aiuti al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale nonché al vincolo della conservazione della terra in buone condizioni agronomiche ed ecologiche. La condizionalità, misura inserita per evitare che le superfici agricole fossero abbandonate, è stata attuata in Italia con due diversi provvedimenti (d.m. 13.12.2004 e d.m. 15.3.2005), predisposti in stretta concertazione con le Regioni, le parti economico-sociali, la rete nazionale degli Organismi pagatori e le altre Amministrazioni centrali

interessate dalle nuove norme (Ambiente e Salute). Inoltre, al fine di garantire uniformità di applicazione, è stato organizzato un programma nazionale di formazione diretto ai “formatori”, successivamente integrato a livello locale da ulteriori azioni formative organizzate dalle Regioni, dalle Organizzazioni di categoria, dai Centri di assistenza agricola (CAA) e dagli Organismi pagatori. Con tali finalità è stato realizzato anche uno specifico manuale operativo, recapitato agli operatori del settore tramite vari canali (dalla posta, direttamente o allegato a riviste, al sito Internet). In base ai risultati ottenuti nel primo anno di applicazione, il 15 dicembre 2005 è stato emanato il nuovo Decreto ministeriale con il quale si disciplina la condizionalità per l’anno 2006.

Nel 2005, inoltre, sono state assunte importanti decisioni relativamente all’organizzazione e ai contenuti della nuova programmazione 2007-2013 e l’anno è stato particolarmente importante a livello comunitario perché si è giunti alla condivisione di una posizione negoziale unica in tema di “Sviluppo rurale”.

Il supporto fornito all’Autorità politica nella fase di negoziato ha portato all’approvazione del Reg. CE 1689/05 e del Reg. 1290/05 e, allo scopo di preparare la suddetta fase di programmazione, è stato istituito un “tavolo di concertazione nazionale”, del quale fanno parte diversi soggetti istituzionali ed economici e nel cui ambito vengono valutate e discusse tutte le proposte utili alla definizione del Piano strategico nazionale (PSN).

Sulla base delle indicazioni ricevute anche da parte delle Regioni, è stata predisposta e divulgata una prima bozza di PSN.

Nell’obiettivo è inserito anche il programma operativo di sostegno al processo di internazionalizzazione delle imprese ed in tale contesto al Ministero sono stati assegnati sei progetti che riguardano quattro Paesi europei (Polonia, Bulgaria, Slovenia e Romania), alla cui realizzazione hanno operato, oltre al Ministero, Regioni e Province, gli enti di supporto tecnico ISMEA ed INEA e le agenzie di pagamento (AGEA, AGREA, OPR Lombardia, ecc.). Si è in attesa di conoscere l’esito delle nuove proposte di progetti presentati in favore della Lituania e dell’Estonia e sono in via di definizione i contratti relativi a due progetti in partnership con Germania e Francia.

L’obiettivo strategico settoriale n. 2, relativo all’accrescimento della competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca nazionale, vede particolarmente impegnate due Direzioni generali, quella per la qualità dei prodotti agroalimentari e quella dello sviluppo rurale. La prima ha curato l’attività in materia di tracciabilità ed etichettatura dei prodotti alimentari e dei mangimi, compresa la messa a punto di provvedimenti per la definizione delle modalità di accesso a finanziamenti comunitari sulla base di sistemi di qualità.

In materia di trasparenza nella filiera, a garanzia del consumatore, la Direzione generale ha seguito il Programma di selezione riproduttori maschi ovini e con d.m. 25796 del 26.10.2005 è stata approvata la prosecuzione nell’anno 2006 del Programma, per un importo di 477.043,45 euro, gravante sul cap. 7723. E’ stato inoltre predisposto lo schema di documento programmatico contenente gli indirizzi di coordinamento per il settore apistico, riguardanti la ripartizione delle risorse finanziarie, le priorità, i beneficiari ed i soggetti esecutori. Nelle more del completamento delle procedure per la definitiva approvazione del documento programmatico, con d.m. 22038 del 5.4.2005 e d.m. 22780 del 8.6.2005 si è provveduto ad impegnare due milioni per ciascun anno del biennio 2004-2005.

Nel corso dell’anno, infine, per il settore delle carni bovine, sono stati approvati nuovi disciplinari e modificati alcuni già esistenti e con d.m. del 25.2.2005 sono state approvate le “linee guida per i controlli sull’etichettatura delle carni bovine”.

Due programmi, curati dalla Direzione generale, riguardano i servizi fitosanitari e l’impiego di biotecnologie innovative. In entrambi, gli uffici interessati hanno operato, sviluppando le specifiche problematiche, partecipando a gruppi di lavoro e predisponendo i provvedimenti ministeriali di competenza.

Nel programma operativo, riguardante l'impiego di biotecnologie innovative, la Direzione, nell'anno 2005, ha collaborato per la stesura del provvedimento ministeriale concernente la movimentazione di sementi convenzionali e modificate geneticamente ai fini sperimentali. E' stata impegnata in maniera continuativa nell'attività di coordinamento e collaborazione con ICRF per quanto attiene la verifica dei controlli annuali per la presenza di dette sementi modificate in lotti convenzionali e con il Corpo forestale per i controlli sulla commercializzazione. Con tale ampia attività, il Ministero ha mostrato attenzione per la tematica, che negli ultimi decenni ha fatto emergere nuove problematiche e nuovi aspetti che non possono non essere tenuti in considerazione.

L'obiettivo strategico in esame interessa anche la Direzione generale dello sviluppo rurale, che nell'anno ha seguito il programma operativo di accrescimento dell'impatto del cofinanziamento da parte dell'UE, attuando accorgimenti finalizzati allo snellimento delle procedure relative ai Piani di sviluppo rurale (PSR), con l'obiettivo di migliorare le *performances* di spesa dei Piani negli esercizi 2005 e 2006. In tal modo, i PSR italiani si candidano ad intercettare eventuali risorse comunitarie, non utilizzate da altri Stati membri entro l'esercizio 2006, e mantengono, alla fine del sesto anno di attuazione, la leadership della spesa comunitaria di settore, con una percentuale pari all'89,4 per cento.

Nell'ambito dell'obiettivo operativo di accrescimento delle imprese del settore agroindustriale e della cooperazione, intensa è stata l'attività di sostegno alla filiera agroalimentare ed alla cooperazione agricola.

La Direzione generale dello sviluppo rurale ha svolto altresì la delicata attività di programmazione relativa all'utilizzazione delle risorse recate dal Fondo Unico Investimenti (FUI). In esse sono compresi i finanziamenti per l'attuazione delle leggi di spesa pluriennali che, a partire dal 2005, essendo i fondi di parte corrente acquisiti nel bilancio ordinario, comprendono la sola quota in conto capitale.

Sul punto, l'Amministrazione ha fatto presente che dai 238,4 milioni, destinati ai capitoli in conto capitale, a seguito della manovra di bilancio, collegata all'approvazione della Legge Finanziaria, ed alla successiva ripartizione definitiva da parte del Ministero dell'economia, lo stanziamento è stato ridotto a 154 milioni. Tali risorse, ai fini dell'attuazione degli interventi di competenza, sono state destinate alla ricerca e sperimentazione in campo agricolo, al sostegno delle associazioni dei produttori, alla prevenzione e repressione frodi, al miglioramento genetico vegetale e del bestiame, alla tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli. Tutta l'attività amministrativa è stata portata a termine nei tempi anche per assicurare la tempestiva fase di programmazione della spesa.

L'obiettivo strategico settoriale n. 3, che cura l'aumento della quota di produzione di qualità e la sicurezza alimentare a tutela dei consumatori, ha visto impegnate tre Direzioni generali, e soprattutto quella della qualità dei prodotti agroalimentari, per la valorizzazione della specificità della produzione italiana e la promozione internazionale, per il rafforzamento del sistema delle denominazioni controllate e la registrazione e tutela dei marchi dei prodotti DOP (Denominazione di origine protetta) e IGP (Indicazione geografica protetta). La Direzione generale della tutela del consumatore, dal canto suo, ha proseguito ed avviato una serie di iniziative che vanno dalle manifestazioni rappresentative dell'attività del Ministero alla realizzazione di piani per la comunicazione istituzionale, attraverso anche la collaborazione di Enti ed organismi quali ISMEA, BUONITALIA, ENOTECA ITALIANA, RAI; il tutto finalizzato alla promozione commerciale sul mercato dei prodotti agroalimentari *made in Italy*.

L'obiettivo strategico settoriale n. 4 "Sicurezza del territorio e dell'ambiente" ha interessato nell'ambito del Dipartimento solo la Direzione generale dello sviluppo rurale che nei propri programmi operativi ha svolto attività sia di supporto tecnico e normativo, in tema di prevenzione dell'inquinamento da fonte agricola, sia di intervento di carattere tecnico nonché di

partecipazione a Comitati, gruppi di lavoro e seminari, in ambito nazionale ed internazionale, in materia di biodiversità e risorse genetiche.

Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari

Come già visto, il Dipartimento si articola su tre Direzioni generali (delle politiche agricole, della trasformazione agroalimentare e dei mercati, della pesca marittima e dell'acquacoltura) e costituisce Centro di Responsabilità, a cui la Direttiva ha assegnato due obiettivi strategici settoriali (n. 1 e n. 2).

Il processo di riorganizzazione della struttura ha subito un certo ritardo, in quanto l'articolazione interna, la separazione degli uffici e la riaggregazione di competenze erano demandate a decreti ministeriali che sono stati emanati solo il 5 agosto ed il 21 novembre 2005.

Tale situazione e la stessa carenza di personale in tutte le categorie, sono state rappresentate dall'Amministrazione quali scusanti di alcune imperfezioni riscontrabili nell'attività del Dipartimento, che di seguito si riporta nei suoi aspetti caratterizzanti.

Nel corso del 2005, nell'ambito dell'obiettivo strategico settoriale n. 1, come già illustrato, è proseguita l'attività di riforma della PAC, che ha coinvolto soprattutto la Direzione generale delle politiche agricole.

A livello internazionale, la stessa Direzione ha curato il ciclo multilaterale del WTO per quanto riguarda il capitolo agricolo, sia nell'export sia nell'accesso ai mercati.

Proficuo è stato inoltre il contributo, alla luce dell'adesione dei 10 nuovi Stati all'Unione Europea, per la ricerca e l'applicazione delle opportune modifiche ai protocolli agricoli degli accordi di Associazione Euromed in vigore, sulla base dei flussi commerciali tradizionali, già esistenti con i nuovi aderenti.

In ambito comunitario, l'attività, svolta nel corso dell'anno, è stata incentrata prevalentemente sull'obiettivo strategico settoriale n. 2, tendente all'accrescimento della competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca, ed ha interessato due Direzioni generali, quella delle politiche agricole e quella della pesca marittima e dell'acquacoltura. Per quanto riguarda la prima, l'impegno complessivo è stato rivolto ai diversi comparti merceologici, dai settori lattiero caseario, vinicolo, ortofrutticolo, zootecnico, seminativo, a quelli relativi all'olio, zucchero e tabacco. Si è caratterizzato in aiuti diretti per compensare le perdite di reddito, dovute a progressive riduzioni dei prodotti che non trovano collocazione sul mercato, nonché in un concreto apporto concettuale ed organizzativo, partecipando a specifici studi di valutazione, a riunioni presso il Consiglio UE, a gruppi di lavoro ed a comitati di gestione per la stesura di regolamenti applicativi collegati alle varie riforme.

In merito al settore seminativi (cereali, riso, foraggi essiccati, semi oleosi), va precisato che la riforma della PAC ha previsto il pagamento unico per tutti i tipi di aiuto attraverso il sistema del cosiddetto "disaccoppiamento", ovvero un premio unico agli agricoltori slegato dalla tipologia di coltura praticata e corrisposto sulla base delle somme percepite nel periodo di riferimento 2000-2002. Questa importante novità ha comportato, oltre al vantaggio della semplificazione amministrativa e della certezza di reddito per i produttori agricoli, la riconversione degli ordinamenti produttivi e la riduzione delle superfici investite a frumento duro (-20 per cento) con spostamento verso le produzioni di frumento tenero, orzo e avena. Per ovviare di conseguenza agli aspetti meno favorevoli, è stata prevista l'adozione delle misure, contemplate dall'art. 69 del Regolamento (CE) n. 1782/2003, con l'erogazione di pagamenti supplementari per la produzione di qualità.

La Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura è a sua volta interessata, nell'ambito dello stesso obiettivo strategico, al perseguimento dell'attuazione della riforma della "Politica comune della pesca" (PCP). Trattasi di obiettivo importante per il cui raggiungimento, con Regolamento (CE) n. 768/2005, è stata istituita una Agenzia comunitaria di controllo, onde sviluppare una maggiore integrazione ed un migliore coordinamento operativo delle attività di

controllo esercitate dai Paesi membri. Nel Consiglio di amministrazione di detta Agenzia è presente un rappresentante italiano.

L'obiettivo strategico in esame comprende vari programmi operativi che la Direzione generale ha sviluppato con partecipazione diretta, attuazione coerente della normativa comunitaria e rispetto dei tempi. In particolare, nel corso dell'anno:

- ha dato attuazione al primo rinnovo e ammodernamento della flotta da pesca per garantire una migliore competitività rispetto a quelle dei Paesi membri; in sostanza l'impegno, oltre al rinnovo vero e proprio del naviglio, ha gravitato anche sull'adeguamento della flotta alle reali capacità di sfruttamento delle risorse marine;
- ha elargito contributi comunitari e nazionali ai fini del citato adeguamento, sulla base di parametri fissati dall'UE;
- ha preso parte, in modo propositivo, a due sessioni annuali di organismi internazionali, nel corso delle quali sono state prese misure interessanti sulla selettività delle reti a strascico e sull'allevamento del tonno rosso;
- ha assicurato, tramite le Capitanerie di Porto, una soddisfacente azione di controllo in tutto il settore pesca.

L'obiettivo strategico settoriale n. 2 è stato sviluppato anche dalla Direzione generale della trasformazione agroalimentare e dei mercati con vari programmi operativi, che possono essere sintetizzati nelle loro linee essenziali:

- nell'ambito delle attività di sostegno della filiera agroalimentare, è stata svolta attività istruttoria per rendere operativi i contratti (riunioni delle commissioni di servizi e delle commissioni di valutazione tecnico economica dei piani progettuali, predisposizione e presentazione al CIPE delle proposte di contratto di filiera con parere favorevole per la successiva approvazione).

Lo stanziamento assegnato dal CIPE è pari a 200 milioni, sui capitoli 7640 (contributi in conto capitale) e 7830 (fondi di rotazione). Il detto Comitato, nel corso del 2005, ha approvato 10 contratti di filiera per un ammontare di circa 94 milioni;

- il rafforzamento delle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, finanziato dal d.lgs n. 173 del 1998, è stato garantito dall'accrescimento della competitività, inserito pressoché in tutti i progetti presentati. E' stato concesso un contributo di 67.936.835,80 euro su una spesa ammessa di 131.157.164 euro ed effettuati pagamenti per 29.884.779,21 euro sul cap. 7811. Ai sensi dell'art. 6 del d.m. 19.4.2000, inoltre, a tutti i beneficiari è stata erogata una prima anticipazione pari al 40 per cento della spesa ammessa, previa presentazione di idonea fidejussione, con la riserva di ulteriori contributi a stato di avanzamento dei lavori. Dalla scheda di monitoraggio trimestrale, che ogni beneficiario è tenuto a presentare al Ministero, risulta sostenuta una spesa di 58.357.625,97 euro;
- in attuazione di specifica delibera CIPE, sono stati posti in essere, oltre all'attività connessa agli aiuti nazionali a favore dei bieticoltori, gli adempimenti relativi al fondo per il risanamento del settore bieticolo-saccarifero;
- circa i tavoli di filiera istituiti con d.m. n. 1872 del 27.10.2005, riguardanti i settori ortofrutta, bieticolo-saccarifero, zootecnico, vitivinicolo, olivicolo, cerealicolo, lattiero-caseario, florovivaistico e tabacco, l'Ufficio competente della Direzione generale ha svolto funzione di Segreteria, la cui attività presuppone la predisposizione degli atti preparatori e della documentazione necessaria a supporto delle riunioni, durante le quali ha assicurato l'assistenza al Ministro;
- nel settore Aiuti di Stato, nell'anno, a conclusione della prevista articolata procedura, stabilita dalla Commissione UE, l'Amministrazione ha provveduto a trasmettere una serie di leggi e provvedimenti che configurano tale aspetto. Da parte della Commissione, sono state ottenute 10 decisioni favorevoli, che hanno consentito la legittima esecuzione degli aiuti. Attualmente è in atto una sola procedura di infrazione, relativa alla riduzione delle accise

sui carburanti per il riscaldamento delle serre, imputabile comunque a divergenze di interpretazione della direttiva comunitaria.

L'Amministrazione in merito ritiene di aver raggiunto l'obiettivo, essendo state ottenute adesioni in tempi brevi, a fronte della rigidità comunitaria in materia. Puntuale e completa si è infine dimostrata l'attività di monitoraggio del regime di Aiuti di Stato n. 559/2000, con la predisposizione ed invio ai competenti Servizi della relativa relazione annuale, obbligatoria ai sensi della normativa comunitaria di settore.

Il settore latte, che rientra in un programma operativo della Direzione generale delle politiche agricole, richiede un approfondimento particolare per la complessità e delicatezza delle problematiche connesse, per gli aspetti rilevanti sotto il profilo economico-finanziario e per i molteplici risvolti legali. Il regime delle quote latte (Regg. CEE n. 856/84 e n. 857/84) consiste in un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi finalizzati a porre un limite alle eccedenze produttive di latte e derivati da parte degli Stati membri della Comunità Europea, con l'obiettivo di conseguire un equilibrio tra produzione e consumo tale che i Paesi membri, con produzione eccedentaria, trovino in quelli con produzione insufficiente un bacino di mercato, in cui smaltire le eccedenze.

A tal fine, a ciascuno Stato membro sono stati assegnati i "quantitativi nazionali di riferimento", che in pratica costituiscono il limite massimo di latte prodotto, senza incorrere nel meccanismo di regolazione del mercato, previsto dalla Comunità, per il superamento dei quantitativi stessi.

Ogni Stato, a sua volta, ripartisce le quote individuali ai singoli produttori che, nel caso di produzione eccedentaria, dovranno pagare un prelievo supplementare; d'altra parte è conveniente che siano proprio i singoli produttori a pagare, perché il prelievo deve rappresentare un reale ed efficace disincentivo alla produzione in eccedenza, consentendo in tal modo di conseguire l'obiettivo fondamentale del regime delle quote e cioè l'equilibrio del mercato. I produttori, però, non ritenendo rispondenti le quote assegnate loro inizialmente da UNALAT (Unione Nazionale Associazione Produttori di Latte bovino), successivamente dalle Regioni, con il coordinamento dell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), che conserva la competenza gestionale, hanno promosso una serie di ricorsi in tutte le sedi: giudiziaria, ordinaria ed amministrativa, Corte costituzionale e Corte di giustizia europea.

La mancata rispondenza delle quote assegnate all'effettiva produzione del settore ha determinato un costante "splafonamento" dalle stesse quote produttive, con conseguenti prelievi supplementari molto consistenti, applicati direttamente dalla Commissione europea con trattenute equivalenti al prelievo non pagato dagli anticipi mensili sulla imputazione delle spese effettuate dallo Stato membro.

Il debito è andato accumulandosi nel tempo, raggiungendo cifre elevate, ratificate peraltro da accordi ECOFIN del 21 ottobre 1994 e del 6 luglio 2003, rispettivamente di 3.620 miliardi di lire (1.869,57 milioni di euro) per il periodo 1988/1993 e di 1.386 milioni di euro per il periodo 1995/2002. Per il periodo 2003/2005, il debito ammonta a 563 milioni di euro, di cui 515 tuttora oggetto di contestazione.

Nel mese di marzo 2003 (d.l. 28 marzo 2003, n. 49, convertito in legge n. 119 del 30 maggio 2003) è stata effettuata una riforma del regime delle quote latte che detta norme, intese a dare soluzione alle complesse problematiche connesse al mancato pagamento, da parte di numerosi produttori, del prelievo relativo al periodo 1995/2002, riconoscendo agli stessi la possibilità di versare gli importi del prelievo loro imputato, ma non pagato, in forma rateale e senza interessi, in un arco temporale non superiore ai quattordici anni, previa rinuncia ad ogni contenzioso in corso e obbligo di mantenersi in regola con i versamenti futuri.

L'applicazione della norma, visto il prolungarsi del contenzioso, costituisce una parziale sanatoria dell'arretrato, ma non la definitiva soluzione della problematica, che si risolve in un aggravio notevole ai danni dello Stato, oltre che alla elusione della normativa comunitaria.

Un ulteriore profilo di criticità riguarda l'attività di controllo diretta a garantire la corretta applicazione del prelievo da parte degli organi regionali che non risulta eseguita nelle modalità richieste dalla disciplina comunitaria. Infatti, dai dati elaborati dall'AGEA e dal Ministero, al 31 dicembre 2005 (scadenza dei controlli relativi alla campagna 2003/2004) risulta effettuata la metà dei controlli previsti.

Corpo forestale dello Stato

Gli obiettivi strategici settoriali di interesse, assegnati al Corpo forestale dello Stato dalla Direttiva del Ministro, sono due (n. 1 e n. 4) e tendono alla realizzazione delle priorità politiche più coerenti con le missioni istituzionali del Corpo. Tali obiettivi, articolati in obiettivi operativi ed in programmi di azione, sono stati elaborati su indicazione del personale dirigenziale ed hanno carattere annuale ma ripetitivo.

Tra le priorità più significative si segnalano:

- politica ambientale, forestale e del controllo del territorio;
- ordine e sicurezza pubblica in concorso con le altre forze di polizia;
- vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno all'ambiente;
- pubblico soccorso ed interventi di rilievo nazionale di protezione civile;
- tutela e salvaguardia delle aree naturali protette di rilievo nazionale ed internazionale e delle altre aree protette, nonché degli altri beni destinati alla conservazione e valorizzazione della biodiversità;
- sorveglianza e accertamento degli illeciti commessi in violazione delle norme in materia di tutela delle acque e dall'inquinamento e del relativo danno ambientale, nonché repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti;
- polizia agro-alimentare per le attività di controllo sull'attuazione della normativa in materia di sicurezza alimentare dei cittadini e della biosicurezza; controllo e vigilanza dei regolamenti comunitari e delle convenzioni internazionali;
- ricerca scientifica e monitoraggio ambientale;
- collaborazione con alcune Regioni in regime convenzionale in tema di tutela dell'ambiente e delle foreste.

L'obiettivo strategico settoriale n. 1, inteso al consolidamento del ruolo acquisito in ambito internazionale e nella costruzione europea per la valorizzazione e tutela del sistema agroalimentare italiano, è stato conseguito mediante la realizzazione del Programma Operativo (PO) inteso all'indirizzo e coordinamento delle politiche forestali dell'UE. Tale obiettivo pluriennale, già esaminato nella relazione dello scorso anno, è stato raggiunto.

Lo stesso si dica per l'obiettivo strategico settoriale n. 4 "Sicurezza del territorio e dell'ambiente", che, tra gli altri, comprende i seguenti programmi operativi: "Conservazione e valorizzazione della Biodiversità"; "Realizzazione della II fase dell'Inventario forestale nazionale (IFNI)", costituito presso il CFS ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 352 del 2000, ai fini dell'aggiornamento delle conoscenze sulle foreste italiane, e "Servizio Meteomont", per il quale il Corpo svolge attività di protezione civile in montagna, occupandosi in particolare di previsione, prevenzione e gestione del pericolo valanghe, controllo della stabilità del manto nevoso, monitoraggio delle condizioni meteonivometriche nonché controllo e soccorso delle piste da sci e dei travolti da valanghe.

Quali cause dello slittamento dei tempi di realizzazione di alcuni obiettivi assegnati, l'Amministrazione ha individuato la carenza di personale e l'insufficiente dotazione finanziaria. In effetti, le limitazioni di spesa seguite alla Legge Finanziaria non hanno consentito il raggiungimento di un livello adeguato di efficienza e di efficacia dei compiti istituzionali, considerato, altresì, che la specifica professionalità del Corpo e la peculiarità delle sue attività di prevenzione e repressione richiedono risorse maggiori di quelle stanziare in bilancio.

Si segnalano in particolare i 5.753 controlli nel settore “Polizia agro-alimentare” per la tutela del consumatore e il rafforzamento dell’azione pubblica sul controllo del rispetto delle norme relative al settore agro-alimentare ed alle attività agricole eco-compatibili. Nel settore “Protezione civile e pubblico soccorso” i dati più significativi sono i seguenti: n. 200 interventi di soccorso in montagna (Meteomont), n. 80 interventi di protezione civile (Nucleo cinofili), n. 390 segnalazioni all’Autorità giudiziaria con 16 arresti a seguito di attività info-investigativa e di analisi.

Sono state poste in essere tutte le attività volte alla realizzazione ed all’aggiornamento dell’Inventario nazionale delle foreste.

Il Corpo forestale ha, inoltre, avviato l’attività di controllo di gestione istituendo presso la Segreteria del Capo del Corpo un Ufficio che ha predisposto utili rapporti periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati dal Ministro ed ha fornito supporto alle funzioni decisionali di vertice.

Ispettorato centrale repressione frodi

La Direttiva del Ministro ha assegnato all’Ispettorato l’obiettivo strategico settoriale n. 3, inteso alla razionalizzazione e potenziamento dei sistemi di controllo, articolato in quattro programmi operativi:

- a. miglioramento dell’efficienza e incisività dell’azione di controllo (3.3.1). Il programma è stato realizzato mediante l’attuazione di sopralluoghi, controllo di operatori e prelievo di campioni, intesi a verificare la rispondenza alla normativa comunitaria, nazionale e regionale dei prodotti derivanti dall’agricoltura biologica. Gli interventi ispettivi realizzati costituiscono il 96 per cento di quanto programmato. Al fine del controllo di sementi di mais e soia per la verifica della presenza di OGM, sono stati prelevati e analizzati campioni di mais (94,8 del quantitativo sul mercato) e soia (50,8 per cento) per l’accertamento di eventuali irregolarità. Circa il controllo dell’etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, inteso a verificare la conformità e la veridicità delle indicazioni riportate sulle etichette di alcuni prodotti alimentari in commercio, a tutela della corretta e trasparente informazione ai consumatori, sono stati realizzati interventi ispettivi che costituiscono, per le carni bovine, il 113 per cento e per gli oli di oliva il 108 per cento di quanto programmato. Gli stessi hanno comportato sopralluoghi, controllo di operatori, prelievo di campioni, etichettatura di prodotti e sequestri. Le irregolarità riscontrate hanno riguardato soprattutto la mancanza delle indicazioni obbligatorie che garantiscono la rintracciabilità delle carni secondo quanto previsto dal Reg. CE n. 1760/2000 e del d.lgs n. 58 del 2004 o le indicazioni previste dal Reg. CE n. 1019/2002 e dal d.lgs. n. 109 del 1992. Il controllo in materia di fertilizzanti e prodotti ad azione biostimolante, finalizzato alla verifica della composizione quali-quantitativa delle tipologie di concimi, ha richiesto interventi ispettivi, con le stesse attività già descritte, che costituiscono il 101 per cento di quanto programmato. Le irregolarità riscontrate hanno riguardato in particolare l’omissione e l’errata dichiarazione in etichetta di indicazioni obbligatorie o l’eccessiva presenza di metalli pesanti;
- b. ordinaria attività di controllo diretta alla prevenzione e repressione delle frodi nel comparto agroalimentare e dei mezzi tecnici di produzione agricola (3.3.2). Sono stati realizzati circa il 94 per cento degli interventi programmati, che hanno comportato sopralluoghi, controllo di operatori, prelievo di campioni. L’attività ha riguardato in particolare i settori vitivinicolo, ortofrutta, oli e grassi, lattiero-caseario, mangimi e fertilizzanti. Circa l’8 per cento dei campioni analizzati è risultato irregolare;

- c. cooperazione con altri Organismi di controllo (3.3.3). Le azioni di controllo, realizzate in concorso con gli Organismi di controllo di cui all'art. 6, comma 7, della legge 462 del 1986, con la collaborazione del Comitato tecnico, hanno consentito la repressione di fenomeni di frode o di concorrenza sleale connessi all'introduzione di produzioni di provenienza comunitaria ed extracomunitaria. In particolare, unitamente al nucleo speciale repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza, sono stati realizzati controlli e sequestri di vini sudamericani per irregolarità di carattere amministrativo e penale. L'Ispettorato ha effettuato controlli per la verifica della corretta dichiarazione dell'origine geografica dei prodotti destinati al commercio, sulla base delle informazioni giornaliere sulle operazioni di importazione di ortofrutta fornite dall'Agenzia delle dogane, con la quale è stato stipulato un Protocollo il 4 agosto 2005;
- d. recupero arretrato sanzionatorio (3.3.4). Sono state emesse oltre 4.000 ordinanze, di cui 2.915 di pagamento e 1.110 di archiviazione.

In merito alle funzioni del Ministero, la Sezione centrale del controllo della Corte ha inserito nel programma di controllo sulla gestione per il 2005 due indagini. La prima "La gestione delle funzioni del Corpo forestale dello Stato per la sorveglianza delle riserve naturali e la repressione delle frodi in campo forestale ed agroalimentare", è tuttora in corso. La seconda "Investimenti nei settori dello sviluppo e della ricerca sull'agricoltura biologica ed ecocompatibile" si è conclusa con l'adunanza del 22 giugno 2005 (Deliberazione n. 18/2005/G) in cui sono stati riferiti i relativi risultati con osservazioni sulla problematica dei controlli, sulla realizzazione di programmi di investimento, sulla riassegnazione dei fondi alle Regioni provenienti dal contributo per la sicurezza alimentare e sui progetti di informazione al consumatore.

4. Strumenti: organizzazione, personale.

4.1. Assetto organizzativo e personale.

Come visto in precedenza, l'assetto organizzativo ha assunto nel corso del 2005 una nuova fisionomia nella ripartizione di funzioni e competenze, nella individuazione di risorse umane e nella ridenominazione dei Dipartimenti e delle Direzioni generali.

In merito alle risorse umane, viene di seguito riportata la situazione dei due Dipartimenti separatamente da quelle del CFS e dell'ICRF, in quanto regolate da leggi diverse.

4.1.1. Per quanto riguarda i Dipartimenti, contestualmente alla riorganizzazione del MiPAF con il d.P.R. n. 79 del 2005, così come modificato dall'art. 14 della legge 17 agosto 2005, n. 168, è stata determinata la nuova dotazione organica, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In relazione a ciò, sono stati previsti 78 posti di dirigente (4 in via transitoria), di cui 11 di I fascia e 63 di II fascia.

Anche la dotazione organica del personale, appartenente alle varie aree funzionali e posizioni economiche, è stata rideterminata, come riportato nello specchio seguente a raffronto con il precedente dato, applicando la riduzione del 5 per cento previsto dalla Legge Finanziaria 2004:

Area funzionale Posizione economica	dPCM 4/12/2001	d.P.R. 79/2005
C3	161	193
C2	190	201
C1	200	163
B3	247	208
B2	177	119
B1	88	240
A1	135	22
Totale	1.198	1.146

Il personale in servizio, ad inizio e fine anno, risulta così distribuito:

Area funzionale Posizione economica	Al 1° gennaio	Al 31 dicembre
C3	149	148
C2	145	114
C1	48	47
B3	184	185
B2	73	70
B1	4	4
A1	107	110
Totale	680	678

Dalle tabelle suddette, si può riscontrare che non c'è stata alcuna evoluzione nella distribuzione del personale nelle varie posizioni economiche, non essendo state ancora attivate procedure di riqualificazione, mentre sono in corso di espletamento le fasi concorsuali per l'accesso dall'esterno alle posizioni C2 e C1, per complessive 64 unità.

In materia di personale, si ritiene utile fare qualche puntualizzazione sul "Fondo Unico di Amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali" (cap. 2305). Trattasi del capitolo di spesa che accoglie le risorse finanziarie da destinare in base alla contrattazione integrativa, di pertinenza del C.d.R. n. 3 "Dipartimento delle politiche di sviluppo".

Per l'anno finanziario 2005, la dotazione stanziata ammonta a 2.612.633 euro, mentre in sede di assestamento è stata assegnata la somma di 3.731.341 euro. Nel decorso esercizio finanziario, l'Amministrazione aveva predisposto uno schema di accordo con le OO.SS. per la definizione dei criteri di distribuzione delle risorse disponibili per le varie finalità previste dal CCNL di comparto, che al momento non ha ancora ricevuto l'assenso delle parti sindacali. Talché la stessa Amministrazione ai sensi dell'art. 12, comma 14, della legge 30 dicembre 2004, n. 312 (legge di bilancio 2005), ha richiesto all'Ufficio centrale del bilancio di conservare fra i residui di lettera F le disponibilità complessivamente esistenti a fine esercizio, pari a 6.343.974 euro. Di conseguenza, l'Amministrazione al momento non dispone dei dati relativi alla distribuzione di tali somme tra le varie finalità.

4.1.2. Per quanto riguarda il Corpo forestale dello Stato, il 9 aprile 2005 è entrato in vigore il d.m. 12 gennaio 2005 che ha riordinato gli uffici dirigenziali centrali e periferici, stabilendone compiti e funzioni, anche se le risorse umane e strumentali non hanno subito variazioni, prevedendo altresì trasferimenti tra divisioni di alcune competenze. Ciò ha comportato la gestione condivisa di alcuni capitoli di spesa, come il 7923 e il 3080

La dotazione organica prevista per legge, ripartita in ruoli e qualifiche, ammonta a 7.841 unità, ma il personale in servizio è di 7.050.

A seguito del d.P.R. 25 agosto 2004, nel mese di novembre 2005 sono stati assunti n. 89 agenti reclutati mediante la procedura prevista per i volontari in ferma breve dell'Esercito (EI). Inoltre, è in fase di conclusione un concorso per 500 posti di agente.

Con autorizzazione di cui al d.P.R. 6 settembre 2005 sono in atto le attività di reclutamento di ulteriori 43 volontari in ferma breve dell'EI, che saranno assunti come agenti al termine del corso annuale di formazione.

Nell'anno, l'Amministrazione ha cercato di distribuire in modo equilibrato le risorse umane tra i ruoli di ispettore, sovrintendente, assistente ed agente, con il conseguente inquadramento giuridico ed economico.

4.1.3. In merito all'Ispettorato centrale repressione frodi, con legge 11 novembre 2005 n. 231, è stata configurata una struttura dipartimentale, articolata in due Direzioni generali con quattro divisioni ciascuna: Direzione generale della programmazione, del coordinamento ispettivo e dei laboratori di analisi e Direzione generale delle procedure sanzionatorie, degli affari generali, del personale e del bilancio. Dal 1° febbraio 2006 è entrato in vigore il decreto del Ministro 19 dicembre 2005 che provvede alla revisione degli uffici e dei laboratori. Per l'Amministrazione centrale è stato creato un ufficio di livello dirigenziale non generale alle dipendenze del Capo Dipartimento Ispettore generale capo, con compiti di coordinamento, consulenza e controllo di gestione. Sono stati istituiti 4 uffici dirigenziali di livello non generale per ciascuna delle due nuove Direzioni generali. Gli uffici periferici ispettivi non hanno subito modifiche, ma dal 30 giugno 2006 saranno operativi i nuovi laboratori di Genova, Milano, Bari e Cagliari.

L'Ispettorato, come già detto, ha un proprio organico che, nell'anno in riferimento, in ottemperanza a quanto disposto dalla Legge Finanziaria 2005 sulla riduzione del 5 per cento della spesa sul personale, ha fatto registrare una conseguente contrazione, passando da 1.101 a 1.035 unità. Per il ripianamento organico, inoltre, sono stati reclutati, mediante concorsi pubblici e assunzioni dai centri per l'impiego, n. 52 unità di diverse posizioni economiche. Ciò è stato realizzato grazie ai fondi previsti dalla legge 27 marzo 2004, n. 77, che ha ampliato l'organico di 235 unità, autorizzandone l'assunzione, nonché allo stanziamento previsto dal d.P.R. 25 agosto 2004 e dal d.P.R. 6 settembre 2005.

4.2. Incarichi dirigenziali.

4.2.1. Gli 11 posti di livello dirigente generale, previsti per i Dipartimenti, ai sensi dell'art. 19, comma 4 del citato d.lgs. n. 165 del 2001, sono stati così coperti: 7 incarichi a dirigenti di I fascia, 2 a dirigenti di II fascia, 1 ad interim ed 1 ad estraneo all'Amministrazione.

Per quanto riguarda i dirigenti non generali, la situazione è la seguente: dei 63 posti in organico, n. 40 sono stati conferiti a personale dirigente del Ministero, n. 2 a dirigenti estranei all'Amministrazione, ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis*, del citato d.lgs., n. 8 ai sensi del comma 6 dello stesso articolo. Per i 13 posti vacanti, si è provveduto a conferire reggenze a funzionari in servizio presso gli uffici interessati, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali già bandite (autorizzazione con dPCM 4 agosto 2005 di due distinti bandi, per complessivi 9 posti).

4.2.2. Per quanto attiene al Corpo forestale dello Stato, la promozione alla qualifica di Dirigente superiore si consegue, nei limiti dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante scrutinio per merito comparativo al quale è ammesso il personale con la qualifica di primo dirigente che alla stessa data abbia compiuto tre anni di effettivo servizio nella qualifica (d.lgs. n. 155 del 2001). Il Consiglio di Amministrazione provvederà alla copertura delle 14 vacanze, atteso che di 21 posti disponibili solo 7 attualmente sono coperti.

La qualifica di primo dirigente si consegue nel limite dell'80 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante scrutinio per merito comparativo e

superamento di un corso di formazione della durata di tre mesi con esame finale, e nel limite del restante 20 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso per titoli ed esami riservato al personale del ruolo direttivo dei funzionari del CFS di 39 unità previste in organico sono in servizio solo 29; i posti vacanti sono coperti con incarichi *ad interim* o di reggenza, assegnati rispettivamente a primi dirigenti e a funzionari direttivi.

4.2.3. Per l'Ispettorato, i posti di dirigente di I fascia sono 3: il Capo Dipartimento Ispettore generale e i due Direttori generali preposti alle due nuove Direzioni. Ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, sono stati conferiti gli incarichi a 23 dirigenti di II fascia su 26 previsti in organico; i rimanenti tre posti sono coperti *ad interim* da dirigenti di ruolo dell'Ispettorato.

Nel 2006 sono stati nominati altri 11 dirigenti di II fascia *ex lege* n. 71 del 2005.

4.3. Strutture particolari.

A chiusura del capitolo sull'assetto organizzativo, si ritengono opportune alcune riflessioni su due strumenti di grande importanza per il Dicastero:

- il Servizio di controllo interno, per la delicata attività svolta;
- il Comando Carabinieri politiche agricole, per l'operatività e i risultati conseguiti, quale organismo specializzato, inserito nella struttura ministeriale.

4.3.1. Servizio di controllo interno (SECIN).

Nel corso del 2005, il Servizio ha fatto registrare novità interessanti, apportate anche a seguito delle indicazioni e giudizi contenuti nella relazione conclusiva del Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico, per l'anno 2004.

Nel documento infatti, pur riscontrando l'impegno ed il concreto passo avanti rispetto all'anno precedente da parte del Servizio, si rileva che permangono ritardi sia nel processo di programmazione strategica (obiettivi ed indicatori) sia per quanto riguarda il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti.

Di conseguenza, nell'anno in riferimento, alla luce di dette osservazioni, il SECIN:

- ha assunto, in aggiunta alla collocazione in posizione di staff del Ministro, una configurazione più spiccata, con la scissione della figura del Presidente del Collegio di Controllo Interno da quello del Vice Capo di Gabinetto;
- ha proseguito nella sua rimodulazione, modificando altresì la composizione con l'aggiunta di alcuni addetti con professionalità diverse, già impiegati per il funzionamento del Collegio di Presidenza;
- ha apportato migliorie all'organizzazione dei C.d.R., individuando nella struttura attualmente in funzione il personale da responsabilizzare per il controllo di gestione;
- ha realizzato un'efficace azione di coordinamento non solo all'interno del Ministero ma anche con i C.d.R. ed i Centri di Costo, in aggiunta alla consolidata partecipazione all'attività interministeriale e al rapporto sempre più integrato con la Presidenza del Consiglio e con il Comitato tecnico scientifico.

In merito, il ricambio del Presidente e alcune modifiche organizzative del Servizio (ampliamento del personale, trasferimento di sede con nuove attrezzature) hanno prodotto nel breve periodo un certo ritardo ed anche il sistema di controllo di gestione ha subito rallentamenti che hanno influito sul calendario e sui tempi per la realizzazione delle attività previste dalla Direttiva.

Al fine di non disperdere i risultati acquisiti e garantire buoni livelli di efficienza nell'azione amministrativa, si è seguito nella seconda parte dell'anno un percorso tendente sia al riequilibrio delle attività del SECIN, secondo il calendario di riorganizzazione del Ministero, sia alla rielaborazione della stessa Direttiva, in modo da responsabilizzare la costituenda struttura del Servizio. Le modifiche hanno prodotto alcune azioni conseguenti, tra le quali, di rilievo, il

coordinamento delle strutture di controllo di gestione, mediante incontri specifici su tutti i problemi sorti con gli aggiustamenti in corso, nonché il coinvolgimento della dirigenza attraverso l'autovalutazione, tenendo conto comunque della fase di transizione in atto e della necessità dell'apporto essenziale e responsabile della stessa dirigenza.

Dalla fase embrionale, il sistema di valutazione potrà essere introdotto in modo più sistemico nel 2006, con due tipologie di obiettivi, rispettivamente legate alla missione ed all'attività.

4.3.2. Comando Carabinieri Politiche Agricole.

Nella relazione dello scorso anno, già si è parlato di questo organismo qualificato, quale ulteriore polo di riferimento non solo per il Ministro ma anche per gli altri organismi ministeriali.

Sembra interessante pertanto illustrarne, con i sopravvenuti cambiamenti, la struttura, i compiti ed i risultati raggiunti nel corso del 2005.

Per quanto riguarda l'assetto, la denominazione, la consistenza organica e l'articolazione sul territorio non vi sono variazioni di rilievo. Una considerazione, a conclusione di un altro anno di esperienza, va fatta su alcune caratteristiche peculiari del Reparto, a *status* militare, ove l'agilità strutturale, la rigorosa organizzazione interna, la competenza tecnica e normativa, l'aggiornamento costante sulle problematiche più attuali, legate alle tecniche di produzione dell'agricoltura e dell'industria alimentare, sono strumenti strategici nelle attività investigative, che nel 2005 hanno peraltro trovato un rispondente aggiornamento legislativo. Infatti il d.P.R. del 23 marzo 2005, n.79, all'art. 5 stabilisce che il Comando Carabinieri svolge "controlli straordinari" sulla erogazione e percepimento di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti. Esercita, inoltre, "controlli specifici" sulla regolare applicazione di regolamenti comunitari e concorre, coordinandosi con l'ICRF, nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore.

Il Reparto, quindi, oltre alla già collaudata interazione con tutte le strutture operative dell'Arma dei Carabinieri e con gli altri organismi ministeriali, quali il Corpo forestale dello Stato e l'Ispettorato centrale repressione frodi, nello svolgimento dei propri compiti può effettuare accessi ed ispezioni amministrative, avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti, estese anche in ambito internazionale, operando in stretto contatto con l'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) per accertare fittizie transazioni intracomunitarie.

Anche nel 2005, nel contesto di una sempre maggiore legalità nel settore, i risultati complessivi, di seguito riportati, evidenziano la rispondenza e l'incisività dell'attività di prevenzione e repressione in tutta la filiera, con particolare riguardo al rispetto dell'ecosistema nelle produzioni biologiche.

In estrema sintesi:

- sono stati svolti controlli straordinari ispezionando 800 aziende e verificando contributi per 57.473.612, 99 euro;
- i settori maggiormente sottoposti a verifiche sono stati quelli dei seminativi (194), ortofrutticolo (283) e zootecnico (88);
- sono state fronteggiate due particolari emergenze, rappresentate dalla crisi del comparto del pomodoro da industria e di quello vitivinicolo. Nella circostanza, sono state controllate 54 aziende conserviere e 33 aziende del settore vitivinicolo;
- le attività investigative hanno permesso di contestare 121 violazioni penali, con punte massime nei settori ortofrutta, seminativi e zootecnico, di deferire 575 persone all'Autorità giudiziaria e di procedere a 10 arresti per frodi perpetrate nei settori zootecnico e cerealicolo;

- sono stati infine accertati illeciti da parte di imprenditori agricoli, con la compiacenza di pubblici funzionari, che hanno impedito l'erogazione di cospicui fondi di provenienza comunitaria da parte degli organismi preposti (AGEA, Ente risi ed Organismi pagatori regionali).

4.4. I nessi con il decentramento amministrativo.

Per quanto riguarda il trasferimento di personale dipendente, già avviato negli anni precedenti, nel corso del 2005 non è stato disposto alcun movimento in considerazione anche della carenza di organico che caratterizza le strutture centrali.

Circa invece le funzioni, oltre alle attribuzioni di ulteriori incombenze alle Regioni, soprattutto attraverso l'emanazione dei decreti legislativi di cui alla legge n. 38 del 2003, ed in modo particolare del d.lgs. n. 102 del 2005 sulla regolazione dei mercati, sono incominciati i lavori dei tavoli tecnici presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la delimitazione delle funzioni amministrative che rientrano nella competenza del Ministero.

Sul punto, nel mese di ottobre 2005, sono state individuate per l'eventuale trasferimento una serie di attività tra le quali si segnalano:

- assistenza tecnica per il corretto uso dei prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti;
- attività relative alle fasi di trasformazione dei prodotti e di commercializzazione;
- compiti connessi alla gestione ed al controllo delle quote annualmente versate dai centri di imballaggio;
- compiti connessi alla valorizzazione dei territori, in particolare per quelli a vocazione vinicola;
- compiti connessi alla realizzazione di attività di ospitalità ricreative didattiche, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e vallivi, delle risorse della pesca e dell'acquacoltura;
- attività finalizzate alla lavorazione, conservazione, trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti del mare e dell'acquacoltura. In particolare, vengono affidate alle Regioni le certificazioni di qualità dei prodotti dislocati nel territorio regionale.

Di particolare interesse sull'argomento, si segnala che in attuazione della legge n. 910 del 27 ottobre 1996, sono stati realizzati 40 impianti agroindustriali per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli e zootecnici, di cui 37 nelle Regioni a statuto ordinario e 3 in quelle a statuto speciale. Degli impianti realizzati, a cura degli Enti di sviluppo agricolo o Cooperative, in atto, 28 sono stati trasferiti alle Regioni; per i rimanenti il trasferimento di proprietà è subordinato alla individuazione degli identificativi catastali e, per gli Enti a statuto speciale, alla emanazione del dPCM di regolamentazione.

5. Attività contrattuale e nuove tecnologie.

5.1. Attività contrattuale.

L'attività in parola non ha presentato implicazioni di rilievo, è stata contenuta in settori specifici ed è apparsa rispondente agli indirizzi istituzionali, in osservanza dei principi di economicità ed efficienza e nel rispetto delle norme vigenti.

Per garantire il contenimento dei costi ed evitare duplicazioni di strutture, il Ministero ha continuato a fare ricorso all'istituto della "gestione unificata" delle spese a carattere strumentale, dando alla Direzione generale dell'amministrazione la competenza di gestire quelle comuni a più Centri di Responsabilità e fronteggiare le molteplici, differenti e complesse problematiche connesse alla gestione di alcune tipologie di pagamenti, oneri riflessi, contratti di somministrazione o di fornitura relativi alle utenze, ai servizi di manutenzione, ecc..

I contratti hanno seguito prevalentemente la procedura appalto-concorso, facendo ricorso all'affidamento diretto nei casi di estensione di attività o sulla base di specifiche convenzioni.

Nell'ambito della legge n. 41 del 1982, la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura ha stipulato, per la comunicazione nazionale, i seguenti contratti:

- accordo "Mediaset" del 21 aprile 2005, approvato con decreto n. 56 del 28 aprile 2005, per un importo di 3.585.000 euro;
- convenzione RAI del 19 aprile 2005, approvata con decreto n. 67 dell'8 luglio 2005, per un importo di 1.465.500 euro.

Le finalità di tale attività sono da individuare nella affermazione di una corretta immagine del settore pesca anche in rapporto all'ambiente, nell'avvicinamento del grande pubblico al mondo del mare, nell'indirizzo del cittadino consumatore verso il prodotto ittico e verso un acquisto consapevole.

L'Amministrazione non ha fatto ricorso al sistema del *project financing*.

Per quanto concerne il Corpo forestale dello Stato un aspetto di criticità è costituito dalla carenza di personale assegnato all'ufficio SIAeT per lo svolgimento di attività connesse ai contratti di acquisto di beni e servizi informatici. Per l'acquisizione di tali beni, da alcuni anni l'Amministrazione fa ricorso alla stipula di convenzioni con la CONSIP ed a quelle attivate dal CNIPA a favore della P.A.. Inoltre, in casi di particolare urgenza, si è fatto ricorso alla trattativa privata.

Per l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, l'attività contrattuale riguarda soprattutto l'acquisto di beni e servizi per lo svolgimento dell'attività istituzionale, ai sensi del decreto del 17 aprile 2000, che disciplina l'esecuzione in economia definendo i criteri e le modalità di esecuzione. Inoltre sono stati stipulati 3 contratti di locazione per immobili da destinare a sedi degli Uffici periferici di Torino, Palermo e Napoli nonché dei Laboratori.

5.1.1. Processi di esternalizzazione dei servizi.

Tra le principali esternalizzazioni, intese a razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa, si ritiene opportuno soffermare l'attenzione su due aziende partecipate, che rivestono grande rilievo per le dimensioni assunte, le funzioni assolate e le risorse da gestire:

- Buonitalia S.p.A.
- Istituto per lo sviluppo agroalimentare (I.S.A.) S.p.A.

Buonitalia S.p.A.

L'art. 17 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, prevede che la Società per azioni Buonitalia ha come scopo principale l'erogazione di servizi alle imprese del settore agroalimentare, finalizzati a favorire la internazionalizzazione dei prodotti italiani, ivi compresi la registrazione a livello internazionale di marchi associati ai segni identificativi delle produzioni di origine nazionale.

Attualmente il Ministero, dopo l'emanazione del d.m. 2 dicembre 2004, detiene complessivamente il 70 per cento del pacchetto azionario della Società, alla quale, in linea con l'indirizzo previsto dall'obiettivo strategico di rafforzamento, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, del sostegno pubblico alla promozione e internazionalizzazione del settore agricolo e agroalimentare italiano, è stata affidata una serie di interventi per la realizzazione di detto programma.

Di conseguenza, la Buonitalia S.p.A. ha messo a punto un complesso di azioni inquadrate in tre macroprogetti, che possono sintetizzarsi in:

- qualità: certificazione dei prodotti enogastronomici con particolare riguardo alla ristorazione; premi per i produttori di qualità; attivazione di un marchio collettivo per il riconoscimento, la valorizzazione e la qualificazione delle produzioni ortofrutticole italiane;
- promozione: cura dell'immagine complessiva delle produzioni agroalimentari italiane, organizzando forum, convegni, fiere, eventi specializzati, al fine di promuovere il patrimonio dei prodotti tipici di qualità;

- assistenza ed informazione: sostegno all'imprenditoria, al fine di promuovere nuovi percorsi di commercializzazione dei prodotti di qualità e nuove forme di promozione attraverso i moderni strumenti della comunicazione multimediale, quali l'Atlante agroalimentare italiano ed il Portale italiano dell'alimentazione.

Istituto per lo sviluppo agroalimentare (I.S.A.) S.p.A.

La legge 24 dicembre 2003, n. 350, all'art. 4 ha disposto, tra l'altro, che le risorse finanziarie di Sviluppo Italia S.p.A., relative agli interventi di cui alla delibera CIPE n. 90 del 4 agosto 2000 e successive modificazioni, sono trasferite all'ISMEA, che subentra in tutte le funzioni, compresi i relativi rapporti giuridici e finanziari. In attuazione delle suddette disposizioni è stato emanato, in data 17 settembre 2004, il decreto che prevede, in prima attuazione, la creazione di una società di scopo tra ISMEA e Sviluppo Italia, denominata appunto Istituto per lo Sviluppo Agroalimentare (I.S.A.) e costituita il 21 ottobre 2004. La legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 10-ter, inoltre, ha previsto l'acquisto da parte del Ministero delle partecipazioni possedute da ISMEA e da Sviluppo Italia nel detto Istituto nonché l'esercizio dei conseguenti diritti dell'azionista. Il Ministero, in attuazione di quanto sopra, ha acquisito la totalità delle azioni di I.S.A., diventandone azionista unico. La stessa legge ha previsto che il Ministero, fermo restando le competenze del CIPE, può affidare ad I.S.A. le funzioni relative alla valutazione e alla gestione dei contratti di filiera e di programma. I trasferimenti patrimoniali all'Istituto sono stati disposti, infine, con la legge 2 dicembre 2005, n. 248.

5.2. Nuove tecnologie.

Gli investimenti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sono in prevalenza incentrati nel Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) che, a seguito della registrazione da parte della Corte dei conti della convenzione quadro, vede ormai attuati tutti gli adempimenti contrattuali previsti non solo dal citato documento ma anche da tutti i successivi atti esecutivi, relativi ai servizi del Sistema.

Il SIAN, alla luce della sua ampiezza ed articolazione che comprende nel suo interno il Sistema Informativo dell'ICRF, il Sistema informativo della montagna (SIM) ed il Sistema informativo della pesca, fornisce oggi determinante supporto allo svolgimento delle attività di competenza dell'Amministrazione, non solo per quelle connesse agli investimenti nel settore, ma anche per quelle rientranti nell'ambito della Direzione generale della pesca e del Corpo forestale dello Stato.

Le attività svolte ed i risultati raggiunti sono di seguito riportati per obiettivi operativi e risultano in stretta coerenza con gli atti stipulati nel corso dell'anno e con quelli precedenti tuttora in vigore:

- potenziamento del SIM.
Si sono concluse le attività di realizzazione per la messa *on line* dei servizi CITES ovvero la richiesta *on line* della certificazione di riesportazione per il commercio di esemplari di flora e fauna protetti. Sono terminate anche le attività di gestione delle segnalazioni incendi per le sale operative del CFS e sono state definite le azioni da intraprendere in merito alla realizzazione del progetto di evoluzione del SIM;
- adeguamento sito Internet.
La revisione del sito si è completata ed in atto il Ministero dispone di un sistema all'avanguardia che ha avuto l'approvazione del CNIPA per il grado di accessibilità e per la conformità ai requisiti prescritti;
- protocollo informatico.
L'attività di monitoraggio per la verifica dello stato di avanzamento dell'estensione del sistema, condotta in collaborazione con il CNIPA, ha evidenziato alcune problematiche sorte soprattutto nell'ambito organizzativo, da cui è scaturita la

necessità di verifica dell'attuale locazione fisica degli apparecchi *scanner* già forniti, alla luce della riorganizzazione del Ministero, e di implementazione delle dotazioni preesistenti;

- diffusione interna posta elettronica.

Nel quadro della incentivazione dell'utilizzo di detto strumento, è stata effettuata una revisione delle caselle istituzionali in seguito alla definizione della riorganizzazione del Ministero;

- progetto @P@.

La bozza di atto esecutivo per la realizzazione dei progetti in argomento è stata sottoposta all'esame del CNIPA, che ha dato il parere di congruità con alcune osservazioni, tuttora in corso di valutazione. Con tale progetto si intende favorire l'accesso *on line* ai servizi informativi ed amministrativi, la trasparenza amministrativa e lo scambio di informazioni e servizi tra Amministrazione centrale, Regioni ed Enti locali;

- miglioramento della sicurezza ICT e delle reti.

L'Amministrazione partecipa ai lavori del gruppo, appositamente costituito all'interno del CNIPA, ed ha adottato le opportune misure di sicurezza per garantire la tutela del patrimonio informativo della P.A. Di concerto con l'AGEA, sono stati svolti, a cura della società di consulenza che esegue il monitoraggio del contratto SIAN, dei test volti a valutare la resistenza del sistema ad attacchi esterni;

- miglioramento del sistema di controllo pesca.

Prosegue l'installazione a bordo di navi di postazioni corredate del *software* realizzato per la trasmissione satellitare e per il controllo delle attività di pesca. E' stato inoltre stipulato l'atto esecutivo per la conduzione ed evoluzione del sistema informativo relativo al citato controllo.

Interesse particolare nell'ambito delle nuove tecnologie riveste il progetto avviato nel marzo 2005 da ISMEA di collaborazione con MOODY'S KMW, al fine di realizzare un modello di valutazione del merito creditizio delle aziende agricole.

Il progetto si propone di sviluppare ed implementare una metodologia di *rating* in grado di valutare le aziende agricole tenendo conto della loro specificità all'interno del sistema economico.

Esso prevede uno sviluppo in più fasi ed in atto si è conclusa la prima che riguarda l'individuazione di un insieme di informazioni ritenute necessarie al fine di una corretta ed esauriente valutazione delle aziende.

Il Corpo forestale, in collaborazione con il Ministero della giustizia e il Ministero dell'interno, ha messo a punto un progetto di *e-government*, che si realizzerà entro il 2006, finalizzato all'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) per la trasmissione alle Procure della Repubblica delle notizie di reato.

Inoltre, grazie all'utilizzo delle tecnologie ICT, sono stati potenziati i controlli di qualità, l'assistenza alle squadre e il supporto alla realizzazione dell'Inventario nazionale.

La Segreteria del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" ha approvato il progetto "Montagne protette" presentato dal Corpo, che si avvale delle tecnologie ICT per la sicurezza delle zone montane in relazione ai propri compiti istituzionali.

Infine, l'attività del Servizio METEOMONT, gestito in collaborazione con le truppe alpine, è supportato dal Sistema informativo della montagna (SIM) dalla fase di acquisizione dei dati a quella della pubblicazione su Internet.

Ministero per i beni e le attività culturali

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili: 2.1. *Le funzioni e la gestione finanziaria;* 2.2. *Andamento della gestione;* 2.3. *Entità della dotazione finanziaria. Risorse sottratte alla gestione ministeriale;* 2.4. *Contabilità speciali;* 2.5. *Evoluzione della dotazione in corso d'esercizio;* 2.6. *Classificazione per categorie economiche;* 2.7. *Provvedimenti di variazione al bilancio. Valutazioni sull'utilizzo del fondo per i consumi intermedi. Valutazioni degli effetti della manovra correttiva;* 2.8. *Struttura dello stato di previsione e del rendiconto;* 2.9. *Audit finanziario contabile:* 2.9.1. *Note di audit finanziario-contabile;* 2.9.2. *Significatività e rilevanza economica dei capitoli e dei titoli di spesa individuati.* 2.10. *Le entrate;* 2.11. *Otto per mille.*

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: 3.1. *La nota preliminare;* 3.2. *Programmazione dei lavori pubblici;* 3.3. *Erogazioni liberali;* 3.4. *Archeologia,* 3.5. *Cinema e Spettacolo;* 3.6. *ARCUS S.p.A.;* 3.7. *Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno (controllo strategico e controllo di gestione).*

4. Strumenti: organizzazione e personale: 4.1. *L'assetto organizzativo e la dirigenza;* 4.2. *Il personale:* 4.2.1. *Evoluzione della consistenza e della distribuzione (per aree e livelli) del personale in relazione alle politiche di contenimento della spesa e di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane;* 4.2.2. *Il personale comandato e il personale a tempo determinato;* 4.2.3. *La spesa per il personale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1. Entità della dotazione finanziaria: andamento 2001-2005. Le risorse sottratte alla gestione ministeriale.

Anche nel 2005 è proseguita, a causa delle condizioni della finanza pubblica, la riduzione delle risorse finanziarie che lo Stato destina alla cura del patrimonio culturale: l'indice espresso dall'incidenza della dotazione annuale di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (MBAC) sulla spesa finale dello Stato¹ attesta che dallo 0,61 per cento del 2001 si è giunti allo 0,49 per cento del 2005; il 2004 aveva registrato lo 0,50 per cento.

¹ Spesa finale: titolo I (spese correnti) + titolo II (spese in conto capitale).

La spesa del Ministero, comprensiva delle risorse destinate al rimborso dei prestiti, nel 2005 ha rappresentato lo 0,35 per cento della spesa complessiva dello Stato²; risulta confermato l'indice del 2004. Nell'arco del quinquennio 2001-2005 alla dotazione del Ministero è stata apportata, a valori correnti, una decurtazione dell'11 per cento.

Decisione che ha concorso ad accentuare la difficile situazione finanziaria del Ministero è stata quella, assunta nello scorcio della XIV legislatura, di finanziare, per circa 877 milioni, riferiti agli anni 2004-2007, la concessione di contributi a favore di interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, e comunque a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio, individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con gli atti di indirizzo parlamentare. La vicenda, che può essere oggetto di osservazioni sotto molteplici profili, fa emergere almeno due criticità: la lesione del principio del buon andamento dell'Amministrazione e delle competenze istituzionali del Ministero.

1.2. Le relazioni riguardanti i rendiconti dei precedenti esercizi hanno dato conto dei ripetuti interventi di riorganizzazione che hanno investito l'amministrazione per i beni e le attività culturali nell'arco degli anni 1998-2004. Essi si sono succeduti in tempi così ravvicinati da non aver consentito di operare sulla base di una consapevole riflessione sugli esiti degli assetti, del resto non ancora andati compiutamente a regime. In occasione dell'esame della gestione condotta nell'anno 2005 si è, quindi, ritenuto opportuno verificare la condizione organizzativa dell'apparato ministeriale in rapporto alle più caratterizzanti soluzioni organizzative adottate: Dipartimenti al centro e Direzioni regionali sul territorio, valutandone, nel concreto dell'azione espletata, gli effetti funzionali.

Si è rilevato che le innovazioni organizzative ricordate, che appaiono corrispondere a razionali esigenze di coesione in un'Amministrazione fortemente articolata in funzione delle diverse tipologie dei beni e delle attività culturali, tardano ad esprimere le proprie potenzialità funzionali. L'Amministrazione risulta tuttora slegata e in difficoltà nel mettersi nelle condizioni che le consentano di esprimere un'azione unitaria, fondata sulla effettiva conoscenza dei servizi resi dagli uffici distribuiti sul territorio. Spesso non si dispone di quadri informativi di sintesi, che rendano le situazioni complessive, strumenti non sostituibili di orientamento; in tal modo l'azione di coordinamento non è assolta a fronte di un notevole numero di dirigenti amministrativi di I fascia.

Disfunzioni organizzative si verificano, al centro, nelle relazioni Dipartimenti-Direzioni generali e, sul territorio, Direzioni generali regionali-soprintendenze. In particolare, le Direzioni generali regionali vengono costrette in una condizione di inadeguatezza per mancanza di personale, che non le mette in grado di poter corrispondere ai compiti di raccordo che il disegno organizzativo prescelto ad esse affida.

1.3. Sviluppo della precedente osservazione è la necessità di dover recuperare, da parte dell'Amministrazione centrale, un più proficuo rapporto con le articolazioni distribuite sul territorio. L'esigenza è emersa per almeno tre aspetti di non secondario rilievo.

Un'informazione sufficientemente esauriente sul volume di risorse effettivamente avute a disposizione dagli uffici periferici, integrate dall'incidenza economica che su di esse hanno le sponsorizzazioni. La conoscenza diretta della condizione gestionale e del volume complessivo di mezzi finanziari delle Soprintendenze archeologiche e dei poli museali, cui è stata conferita speciale autonomia. Tali istituti, in ragione della consistenza e del valore culturale del patrimonio ad essi affidato, si trovano, rispetto alla generalità delle soprintendenze, degli archivi e delle biblioteche, in una situazione che li fa entrare in rapporto con un numero di visitatori e di

² Spesa complessiva: titolo I + titolo II + titolo III (rimborso passività finanziarie).

turisti che è occasione di acquisizione di volumi di entrate comparativamente elevate. Queste entrate, riconosciuta per tali istituti una equilibrata priorità nella destinazione delle risorse acquisite, onde continuare ad assicurare il livello dei servizi che i visitatori attendono e che è motivo del loro afflusso, debbono essere considerate nel governo della dotazione finanziaria complessiva dell'Amministrazione. La potestà di coordinamento del Ministero deve, infatti, esplicarsi anche nei confronti di questa speciale tipologia di istituti.

Terzo aspetto, e non ultimo, è la sollecita ricostruzione della situazione del personale distribuito sul territorio. Il governo del personale per qualsiasi Amministrazione è affare strategico, lo è ancor di più per il MBAC in conseguenza dell'ampia diversità dei servizi che è chiamato a rendere nei vari contesti che costituiscono il territorio italiano. A siffatte esigenze corrisponde, infatti, la varietà dei profili professionali presenti nel personale del Ministero. Il che determina una notevole complessità nella gestione. Riconosciuta la difficoltà del compito, in questi anni aggravata dalla scarsità di risorse e dalle cosiddette procedure di riqualificazione, che hanno costretto l'Amministrazione a ripiegarsi su se stessa all'infuori di qualsiasi progetto complessivo, è ormai necessario avviare un graduale programma di reclutamento avendo provveduto alla ricognizione ed all'aggiornamento del quadro delle professionalità.

1.4. Il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, che apporta rilevanti modifiche nella distribuzione delle aree funzionali tra le Amministrazioni centrali dello Stato, ha disposto l'attribuzione al MBAC delle funzioni di competenza statale in materia di turismo, finora assegnate al Ministero delle attività produttive (art. 1, comma 9), ed il trasferimento delle funzioni statali in materia di sport dal MBAC alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, comma 19 lett. a)). Ogni valutazione circa gli effetti che tali decisioni potranno avere sul complessivo assetto organizzativo del Ministero deve necessariamente essere rimessa alla relazione concernente il rendiconto dell'esercizio finanziario 2006. Fin d'ora può solo formularsi l'auspicio che la configurazione organizzativa che ne scaturirà per l'Amministrazione sappia trovare soluzioni di particolare equilibrio tra le diverse aree funzionali, tenendo anche conto che la situazione, ancor oggi, non può dirsi del tutto stabilizzata a seguito dell'affiancamento all'area beni culturali dell'area dello spettacolo.

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

2.1. Le funzioni e la gestione finanziaria. Distribuzione delle risorse finanziarie.

Tabella 1

Ministero per i beni e le attività culturali - andamento della gestione - anni 2001/2005 (milioni di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP. (a)	PREV. DEF. COMP. (b)	variaz. % b/a	MASSA SPENDIB. (c)	PREV. DEF. CASSA (d)	% d/c	PAGATO TOTALE (e)	% e/d	RESIDUI "F" TOTALI (f)	% f/c	RESIDUI TOTALI (g)	% g/c	ECONOMIE TOTALI (h) MSP	% h/c
2001	2.241,0	2.707,8	20,8	4.490,1	2.647,9	59,0	2.344,7	88,6	158,6	3,5	1.876,8	41,8	269	6,0
2002	2.114,5	2.479,0	17,2	4.367,1	2.765,1	63,3	1.985,9	71,8	208,8	4,8	2.291,2	52,5	90	2,1
variaz. % 2002/2001	-5,6	-8,4		-2,7	4,4		-15,3		31,7		22,1		-66,5	
2003	2.116,2	2.583,5	22,1	4.902,8	2.864,4	58,4	2.284,9	79,8	245,7	5,0	2.651,8	54,1	-34	-0,7
variaz. % 2003/2002	0,1	4,2		12,3	3,6		15,1		17,7		15,7		-	
2004	2.196,7	2.405,2	9,5	5.019,1	3.644,6	72,6	2.361,6	64,8	136,3	2,7	2.523,1	50,3	134	2,7
variaz. % 2004/2003	3,8	-6,9		2,4	27,2		3,4		-44,5		-4,9		-	
2005	2.200,6	2.408,3	9,4	4.933,9	2.506,9	50,8	2.163,3	86,3	173,2	3,5	2.287,1	46,4	484	9,8
variaz. % 2005/2004	0,2	0,1		-1,7	-31,2		-8,4		27,1		-9,4		259,6	

Tabella 1 bis

Gestione di competenza

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Stanziamenti definitivi	% su tot. Amm.	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
Gabinetto	17.309	0,7	4	17.313	16.729	16.729	581	96,6
Dipartimento Ricerca Innovazione Org.	291.197	12,1	38.568	329.766	263.344	221.929	27.853	79,9
Dipartimento Beni Archivistici Librari	442.216	18,4	19.614	461.830	409.785	393.619	32.432	88,7
Dipartimento Beni Culturali Paesaggistici	992.263	41,2	35.037	1.027.300	925.600	843.645	66.663	90,1
Dipartimento Spettacolo Sport	665.305	27,6	43.068	708.373	663.123	654.334	2.183	93,6
Totale amministrazione	2.408.291	100	136.291	2.544.582	2.278.580	2.130.257	129.711	89,5

* come da consuntivo

	Stanziamenti definitivi 2004	Stanziamenti definitivi 2005
Bilancio Stato (Tit. I + Tit. II)	472.411.649	485.683.712
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,50	0,49

Tabella 1 ter

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.
Gabinetto	23.239	18.281	15.781	13.424	2.357	78,7	67,9
Dipartimento Ricerca Innovazione Org.	403.869	274.102	206.157	147.094	59.063	67,9	51,0
Dipartimento Beni Archivistici Librari	775.953	413.792	365.816	294.927	70.889	53,3	47,1
Dipartimento Beni Culturali Paesag.	2.100.074	1.116.156	983.830	649.894	333.936	53,1	46,8
Dipartimento Spettacolo Sport	1.630.768	684.538	591.683	409.571	182.112	42,0	36,3
Totale amministrazione	4.933.903	2.506.869	2.163.267	1.514.910	648.357	50,8	43,8

	Massa spendibile 2004	Autorizzazioni definitive di cassa 2004	Massa spendibile 2005	Autorizzazioni definitive di cassa 2005
Bilancio Stato	586.368.761,78	491.543.933,27	597.711.373,14	502.569.687,93
Incidenza Ministero su bilancio Stato	0,86	0,74	0,83	0,50

La tabella 1 espone, nei suoi principali aspetti, gli esiti contabili della gestione condotta dal MBAC nel corso dell'anno 2005: essi sono messi a raffronto con i precedenti esercizi. La

progressiva stabilizzazione del quadro funzionale ed organizzativo dell'Amministrazione consente di riferirsi, per le osservazioni che derivano dall'esame del rendiconto e dagli esiti della gestione, ad un contesto coerente.

Le previsioni definitive di competenza hanno segnato, a valori correnti, un lieve incremento - 0,12 per cento - sull'anno precedente, raggiungendo 2.408 milioni. Rispetto a cinque anni prima - 2001 -, anno che aveva registrato la dotazione più elevata - 2.708 milioni - la riduzione è dell'11 per cento. L'effetto della svalutazione eleva, ovviamente, il differenziale indicato. La disponibilità di competenza comprende 1.543 milioni di spese correnti (64 per cento), 850 milioni di spese in conto capitale (35 per cento) e 15 milioni relativi al rimborso di passività: l'incidenza percentuale dei singoli volumi di spesa varia di un punto percentuale in meno ed in più, rispettivamente, per il titolo I ed il titolo II rispetto a quella registrata nel 2004. L'indice di incremento delle risorse sulle previsioni iniziali - 9,4 per cento - conferma il protrarsi della stretta finanziaria cui è sottoposto il Ministero in questi anni. Infatti, si tratta del valore più basso nei cinque anni considerati.

Gli impegni di competenza si sono fermati a 2.279 milioni, evidenziando sul 2004 una diminuzione superiore al 12 per cento. I pagamenti in conto competenza sono stati 1.515 milioni; 615 milioni e 148 milioni, rispettivamente, i residui propri e di stanziamento. Questi per quasi il 19 per cento sono pertinenti al titolo I. Le economie prodottesi sul conto della competenza sono state circa 130 milioni.

I residui provenienti dai precedenti esercizi, rispetto all'esercizio 2004, si sono ridotti di circa il 5 per cento, essendo divenuti 2.523 milioni; nel corso della gestione 2005 sono state disposte variazioni in aumento per circa 2,5 milioni, attestandosi su una dotazione definitiva di 2.526 milioni. I pagamenti in conto residui sono stati 648 milioni, mentre 1.523 milioni confermano il carattere di residui anche nella gestione 2005, di cui 25 milioni costituiti da residui di stanziamento, nella totalità riferentisi alla parte corrente. Le economie RS sono state pari a 354 milioni, delle quali il 97 per cento - 345 milioni - corrisponde a somme perenti: se ne deduce che le effettive economie nel conto dei residui hanno di poco superato 9 milioni. Sul conto dei residui le eccedenze di spesa sono state 274 mila euro circa, risultando elevate di oltre il 265 per cento rispetto all'omologo valore - 75 mila - del 2004.

La massa spendibile si è attestata a 4.934 milioni, -1,7 per cento sul 2004; l'autorizzazione di cassa è stata pari al 50,8 per cento. Il vincolo posto alle erogazioni di questa Amministrazione è risultato fortemente stringente; esso, infatti, è risultato superiore di oltre 33 punti percentuali al valore medio espresso dalle autorizzazioni di cassa concesse per il 2005 all'insieme dei Ministeri - 84,1 per cento - e minore di quasi 22 punti rispetto a quello ottenuto nel 2004, 72,6 per cento. Pur essendo stata utilizzata la disponibilità di cassa per l'86,3 per cento³, che rappresenta il secondo miglior risultato del quinquennio considerato, i pagamenti totali - 2.163 milioni - sono diminuiti dell'8,4 per cento - in valori assoluti, di 199 milioni, rispetto ad un incremento di circa il 3 per cento, verificatosi nel 2004. Il tasso di conservazione dei residui sulla massa spendibile è calato di quattro punti, al 46,4 per cento dal 50,3 per cento del 2004, esprimendo uno smaltimento dei residui più sollecito.

Questi dati portano ad evidenza come l'insieme delle decisioni di ordine finanziario assunte nei confronti di questa Amministrazione, concretatosi, contemporaneamente, nella riduzione delle annuali assegnazioni e nel finanziamento da parte del Ministero dell'economia e

³ L'indice medio delle amministrazioni dello Stato nel 2005 è stato pari al 90 per cento. Occorre, però considerare che l'indice, relativamente elevato, dell'86,3 espresso dai pagamenti totali disposti da questa Amministrazione, non traduce, per l'assoluta prevalenza delle risorse gestite dai Dipartimenti per i beni archivistici e librari e per i beni culturali e paesaggistici (62,4 per cento del volume complessivo dei pagamenti totali) un'effettiva erogazione a favore di soggetti terzi, quanto piuttosto un mero trasferimento di fondi alle contabilità speciali, di cui sono titolari i dirigenti degli organi periferici.

delle finanze, su indicazioni delle Commissioni parlamentari, di interventi rientranti nelle competenze istituzionali della stessa, sottratti, quindi, alla sua gestione tecnica ed amministrativa, unitamente all' incisivo condizionamento posto per i pagamenti, il 33 per cento dei quali è costituito da erogazioni relative a redditi da lavoro dipendente (categoria 1), la ponga, se si ha riguardo all'esercizio delle funzioni istituzionali ad essa affidate, in una situazione che la espone allo stallo operativo. Tale situazione deve essere rimossa sollecitamente per almeno due ordini di ragioni. È interesse primario della collettività la cura efficace del patrimonio culturale che essa nel tempo ha espresso e continua ad esprimere. La finanza pubblica, nelle attuali non facili condizioni, non è in grado di sostenere spese che consentono la mera sussistenza di rami amministrativi, ai quali sia impedito di svolgere le proprie missioni.

I residui totali finali sono ammontati a 2.287 milioni, con una diminuzione del 9 per cento, che accentua quella registratasi nell'anno precedente - 5 per cento: ciò ha comportato che oltre la metà della massa spendibile non è stata erogata. Il complesso dei residui è pertinente per il 33,4 per cento alla competenza ed il 66,6 per cento al conto dei residui.

2.2. Andamento della gestione.

Tabella 1 quater

Ministero per i beni e le attività culturali - andamento della gestione per centri di responsabilità - e.f. 2005

C.d.R.	PREV. DEF. COMP. (a)	MASSA SPENDIB. (b)	PREV. DEF. CASSA (c)	% c/b	PAGATO TOTALE (d)	% d/c	RESIDUI "F" TOTALI (e)	% e/b	RESIDUI TOTALI (f)	% f/b	ECONOMIE TOTALI (g) MSP	% g/b
1	17,3	23,2	18,3	78,7	15,8	86,3	0,0	0,0	5,3	22,8	2,2	9,3
2	291,2	403,9	274,1	67,9	206,2	75,2	42,8	10,6	162,6	40,3	35,1	8,7
3	442,2	776,0	413,8	53,3	365,8	88,4	22,1	2,8	338,7	43,6	71,5	9,2
4	992,3	2.100,1	1.116,2	53,1	983,8	88,1	99,3	4,7	807,4	38,4	308,8	14,7
5	665,3	1.630,8	684,5	42,0	591,7	86,4	9,0	0,6	973,1	59,7	66,0	4,0
Totale	2.408,3	4.933,9	2.506,9	50,8	2.163,3	86,3	173,2	3,5	2.287,1	46,4	483,6	9,8

C.D.R. 1 Gabinetto

C.D.R. 2 Dipartimento per la Ricerca, l'Innovazione e l'Organizzazione

C.D.R. 3 Dipartimento per i Beni Archivistici e Librari

C.D.R. 4 Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici

C.D.R. 5 Dipartimento per lo Spettacolo e lo Sport

La tabella 1 quater espone gli esiti finanziari e contabili della gestione 2005 svolta dai cinque centri di responsabilità, nei quali si articola il Ministero. Non considerando il Gabinetto, il maggior volume di risorse è attribuito al Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici - 41,2 per cento -, seguito dal Dipartimento dello spettacolo - 27,6 per cento -. I Dipartimenti per i beni archivistici e librari e per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione gestiscono, rispettivamente, il 18,3 per cento ed il 12,1 per cento. Gli indici sono riferiti alla dotazione definitiva di competenza.

A causa della presenza presso questa Amministrazione del modulo contabile delle contabilità speciali, come si è già avuto modo di segnalare, il riferimento al parametro *pagamenti* non risulta significativo nella generalità dei casi. Meritano, quindi, specifica segnalazione solo i Dipartimenti della ricerca, dell'innovazione, dell'organizzazione e dello spettacolo che hanno erogato il 51 per cento ed il 36,3 per cento della rispettiva massa spendibile. Del totale dei residui di stanziamento, il 57,3 per cento è pertinente al Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, corrispondente al 4,7 per cento della massa spendibile. La gestione condotta dal Dipartimento dello spettacolo ha determinato il volume più elevato di residui totali sia in

assoluto – 42,5 per cento, pari a 973,1 milioni – sia in relazione alla massa spendibile – 59,6 per cento; mentre la quota più consistente di economie totali va riferita al Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, circa il 64 per cento dell'entità complessiva ed il 14,7 per cento della massa spendibile. Occorre, però, ricordare che oltre il 71 per cento delle economie totali attiene a somme perente.

2.3. Questa la ricostruzione delle disponibilità che lo Stato ha assegnato al MBAC, quale struttura statale affidataria delle missioni individuate dagli artt. 52 e 53 del d.lgs. n. 300 del 1999 per la tutela e promozione del patrimonio culturale nazionale. Della loro inadeguatezza è consapevole il Governo. Se ne trova esplicita affermazione nella relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 7 del 2005⁴. In un siffatto contesto non si sa quale significato attribuire alla rinnovata decisione di assegnare altri mezzi finanziari, sottratti alla gestione ministeriale.

Nella relazione relativa al rendiconto dell'esercizio finanziario 2004 si aveva avuto modo di osservare la singolarità dell'attribuzione di contributi per i beni culturali ai sensi dell'art. 1, comma 28 e 29, della legge n. 311 del 2004. La vicenda è proseguita con le disposizioni indicate in nota⁵, impegnando, per gli anni 2004-2007, 877.085.000 per il complesso delle finalità indicate dalla legge n. 311.

L'individuazione e l'erogazione, in coerenza con gli atti di indirizzo parlamentare, di tali contributi è stata attribuita al Ministro dell'economia e delle finanze. Il tutto è avvenuto senza alcuna partecipazione dell'Amministrazione per i beni culturali. Sono stati adottati sei decreti, che non indicano né come sono stati individuati gli interventi ammessi al finanziamento né come sono state determinate le rispettive quote di finanziamento. Il primo, per i beni culturali, prevede 113 interventi, cui sono riferite risorse pari a 32,4 milioni per il 2005; 28,8 milioni per il 2006; 24,8 milioni per il 2007. I successivi cinque decreti, costituiti, tutti, da indistinti elenchi di interventi, non sono articolati in rapporto alle diverse finalità dei contributi, circostanza che rende problematica l'individuazione dell'ambito di pertinenza. Conclusione, che appare non esposta a diversa valutazione, è che si tratti di una vicenda che ha sottratto al rigore dell'analisi

⁴ Disegno di legge AS n. 3276 – Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 – Relazione pag. 5: “Le risorse finanziarie assegnate al MBAC hanno registrato, nel corso dell'ultimo triennio, un decremento costante che ha influito negativamente non solo sulle attività istituzionali di sostegno all'arte e di tutela del patrimonio culturale, ma, a seguito soprattutto degli assestamenti di bilancio intervenuti a metà esercizio finanziario, anche sulla stessa funzionalità delle strutture pubbliche in cui hanno sede alcune tra le più importanti opere d'arte al mondo. I musei, i siti archeologici, le biblioteche e gli archivi sopportano oggi una precaria condizione economica tale che, senza alcun intervento, difficilmente si potrà garantirne per il futuro la fruizione.” E ancora, pag. 6: “...la mancata previsione della prosecuzione di servizi fondamentali per l'ordinario funzionamento delle strutture (quali, ad esempio, la manutenzione degli impianti di sicurezza ed antincendio dei musei e il diserbamento dei giardini storici), provocherebbe gravissime conseguenze, quali la necessità di dover chiudere al pubblico le strutture espositive e di consultazione.”

⁵ Art. 1, commi 28 e 29, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005), modificati dall'art. 1-ter del d.l. 30 dicembre 2004 n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° marzo 2005, n. 26; decreto MEF 18 marzo 2005 in S.O.G.U. n. 68 del 23 marzo 2005. Successivamente, l'art. 2 bis del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005 n. 43 ha rifinanziato, per gli anni 2004, 2005, 2006, 2007, la concessione di ulteriori contributi statali per gli interventi di cui all'art. 1, commi 28 e 29, della legge n. 311 del 2004. La nuova spesa trova parziale copertura, nell'ambito del Fondo speciale di conto capitale, mediante utilizzazione dell'accantonamento relativo al MBAC per 7 milioni per il 2005 e per 21,155 milioni per il 2006. A queste disponibilità l'art. 11bis, comma 1, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, come modificato dall'art. 1, comma 575 secondo periodo, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha aggiunto nuovi mezzi finanziari per gli anni 2005 e 2006. Proroghe dei termini dei procedimenti e disposizioni procedurali sono recate dagli articoli 39sexiesdecies e 39septiesdecies del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51. Gli altri decreti che hanno assegnato i contributi sono stati: decreto 8 luglio 2005 in G.U. n. 159 dell'11 luglio 2005; decreto 1° marzo 2006 in S.O.G.U. n. 56 dell'8 marzo 2006; decreto 7 marzo 2006 in G.U. n. 64 del 17 marzo 2006; due ulteriori decreti, ancora in data 7 marzo 2006, entrambi in S.O.G.U. n. 66 del 20 marzo 2006.

tecnica dell'Amministrazione per i beni culturali l'indicazione degli interventi da finanziare e le relative priorità. La lettura delle assegnazioni finanziarie disposte dai decreti, nei limiti consentiti dai termini della loro redazione, rivela che tra i destinatari è presente, per alcuni interventi, lo stesso Ministero per una somma che dovrebbe aggirarsi intorno ai 34 milioni, pari a circa il 4 per cento della somma resa disponibile.

2.4. Le contabilità speciali.

Come avvenuto negli anni precedenti, l'esposizione delle risultanze del rendiconto deve essere integrata da quelle derivanti dalla gestione delle contabilità speciali, delle quali si avvalgono tutti i settori dell'Amministrazione ad eccezione dello spettacolo. Infatti, i dati del rendiconto rendono un'informazione di limitata valenza rispetto ai termini effettivi della gestione della spesa. Per una conoscenza più completa, soprattutto ai fini della misurazione della capacità di erogazione, è necessario porre a raffronto, per i settori che utilizzano le contabilità speciali (72 per cento circa degli stanziamenti di competenza), la gestione del bilancio ministeriale con quella delle contabilità speciali.

Infatti, l'aspetto essenziale, sul quale deve concentrarsi l'attenzione, è il confronto tra i flussi di cassa propri della gestione del Ministero e quelli delle contabilità speciali, di cui sono titolari i direttori degli uffici periferici (soprintendenze, biblioteche, archivi), alimentate dagli accreditamenti disposti a loro favore dall'amministrazione centrale. Un buon volume di pagamenti raggiunto da quest'ultima non deve indurre a considerare che gli interventi di spesa programmati siano stati portati a compimento, ove il trasferimento dei fondi abbia solo costituito la provvista finanziaria delle contabilità speciali. Successivamente, l'avvio del procedimento per l'esecuzione delle opere da parte del direttore dell'ufficio periferico potrà determinare l'obbligo giuridico di pagare a favore del terzo che abbia eseguito regolarmente la prestazione convenuta. Ciò consentono di cogliere le due tabelle: la prima esponendo la sintesi delle gestioni delle contabilità, pertinenti ai tre rami dei beni archeologici, architettonici, artistici e storici, delle biblioteche, degli archivi, mediante il raffronto di quanto avvenuto negli anni 2004 e 2005; la seconda confrontando, per gli stessi anni, le gestioni del Ministero e quelle delle contabilità.

Tenuto conto che le contabilità non sono utilizzate per le spese riguardanti il personale, i tempi di erogazione dei mezzi finanziari restano comunque condizionati dai tempi impegnati nella realizzazione di quella peculiare categoria di lavori pubblici, costituita dagli interventi di manutenzione e restauro di beni culturali. Essi richiedono specifiche tecniche di progettazione ed esecuzione che ordinariamente impegnano periodi di tempo di notevole ampiezza. A ciò si aggiunge l'effetto negativo dovuto all'incertezza circa la quantità di risorse disponibili, nella quale operano costantemente le stazioni appaltanti, circostanza che le induce a non predisporre in anticipo i progetti delle opere da realizzare progressivamente. In proposito la Corte si è più volte soffermata, segnalando che, al di là delle ristrettezze finanziarie che pure esistono, la vera difficoltà che frena l'operatività dell'Amministrazione è la mancanza di un piano finanziario pluriennale che le eviti la necessità di dover rincorrere ogni anno, con notevole dispendio di energie amministrative, molteplici rivoli di scarsa consistenza.

Si passa ad esporre i dati relativi al biennio 2004-2005, presentati in un quadro che rielabora e sintetizza le informazioni fornite dall'Amministrazione, costituito dalle due suddette tabelle. Se ne richiamano gli aspetti che appaiono più significativi.

Contabilità speciali gestioni 2004/2005

Dati finanziari e contabili		Centri di responsabilità																TOTALI							
		beni aass						biblioteche				archivi										RIO**			
		% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2005 tot.	% su scostamento 2005 2004	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2005 tot.	% su scostamento 2005 2004	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2005 tot.	% su scostamento 2005 2004	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2005 tot.	% su scostamento 2005 2004	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2005 tot.	% su scostamento 2005 2004	% su disp. 2004 tot.					% su disp. 2005 tot.	% su scostamento 2005 2004	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2005 tot.
Contabilità al 31 gennaio 2005																									
Debito trasportato al 1° gennaio *																									
Assegnazioni																									
Disponibilità totali																									
Uscite *																									
Resto disponibile al 31 dicembre *																									
Stanziamenti definitivi comp. C.d.R.																									
% Assegnazioni/Stanziamenti																									
Stanziamenti totali Ministero																									
% Stanziamenti/ Stanz. Tot. Min.																									
% Assegnazioni / Stanz. Tot. Min.																									

* al netto dei titoli inestinti

** Ricerca, Innovazione e Organizzazione - Non presente nel 2004

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Amministrazione

Dati finanziari e contabili *	Ministero				Contabilità speciali	
	competenza		cassa			
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Dotazioni	1.365	1.725	2.488	1.804	1.379	1.381
Pagamenti	928	1.092	1.478	1.555	591	529
% su dotazioni	67,9	63,3	59,4	86,2	42,9	38,3
Residui	642	507	-	-	753	816
% su dotazioni	47,0	29,4	-	-	54,6	59,1

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Amministrazione

* I dati sono riferiti alle dotazioni dei C.d.R. interessati alle contabilità speciali

Il confronto 2005-2004 evidenzia, al contrario di quanto si era verificato nell'anno precedente (contenimento del 4,7 per cento), una crescita del debito trasportato del 4,6 per cento; le assegnazioni diminuiscono del 5,3 per cento (a.p. +4,5 per cento); le uscite, proseguendo nel calo registratosi nel 2004 (-6,5 per cento), si riducono ulteriormente del 10,5 per cento, risultando ridotta di 5 punti percentuali l'incidenza sulle disponibilità totali; il resto disponibile al 31 dicembre 2005 cresce dell'8,4 per cento, segnando una maggiore incidenza di 4 punti sul totale delle disponibilità.

Dato significativo è quello espresso dalla incidenza delle assegnazioni disposte nel corso dell'esercizio 2005 in rapporto agli stanziamenti definitivi dei Centri di Responsabilità interessati alle contabilità speciali: nel 2005 l'incidenza si è ridotta di quasi 8 punti, essendo scesa al 37,3 per cento (a.p. 45,7 per cento). L'evenienza è diretta conseguenza del drastico contenimento dell'autorizzazione di cassa concessa al Ministero nel 2005: 50,8 per cento a fronte del 72,6 per cento del 2004 (tabella 1).

Il confronto tra le gestioni di competenza e di cassa dei Centri di Responsabilità ministeriali e la gestione delle contabilità speciali conferma per il 2005 il differenziale di 25 punti percentuali a favore della gestione ministeriale di competenza, registratosi nel 2004, mentre per la cassa lo scarto raggiunge quasi 48 punti a fronte dei 17 punti del 2004.

Le disponibilità nel 2005 sono rimaste non erogate (resti) per il 44 per cento nella gestione ministeriale di competenza e per il 59 per cento in quella delle contabilità speciali; nel 2004 lo scarto era risultato minore – 47,0 per cento a fronte del 54,6 per cento. Il che evidenzia come, nell'insieme, l'andamento della gestione delle contabilità accentui il ristagno delle giacenze, risultando aggravato il rallentamento nella capacità di erogazione.

2.5. Nel contesto degli elementi informativi forniti l'Amministrazione ha presentato la ricostruzione dell'andamento delle disponibilità, recate dallo stato di previsione, dal 1998 al 2005 mediante un elaborato che espone, a valori correnti, esclusivamente le dotazioni iniziali di competenza, indicandone l'incidenza sul totale del bilancio dello Stato: da esso è possibile ricavare il volume di risorse destinate al patrimonio ed alle attività culturali e l'incidenza sul totale dei mezzi finanziari impegnati dal bilancio dello Stato. Va osservato che l'elaborato può acquistare migliore significatività ove sia integrato con i dati delle previsioni definitive e con quelli espressi dai parametri contabili della gestione (impegni, pagamenti, residui, economie).

Inoltre, impegnando ormai la ricostruzione effettuata un numero di anni superiore al quinquennio, l'esposizione dei dati va affiancata da quella a valori costanti.

Sono state segnalate le fonti delle risorse aggiuntive che hanno concorso al differenziale previsioni definitive/previsioni iniziali dell'esercizio 2005. Gli apporti di maggior rilievo hanno riguardato:

- 12 milioni destinati al perseguimento delle finalità istituzionali del Ministero, nel cui contesto vengono prorogate, per l'anno 2005, le convenzioni riguardanti l'occupazione dei lavoratori socialmente utili (LSU)⁶ entro il limite massimo di spesa costituito dalle risorse assegnate;

⁶ Art. 4 del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, con la legge n. 43 del 2005: le risorse sono state tratte, per 5 milioni, dal Fondo per l'occupazione (MLPS) e, per 7 milioni, dal Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente (MEF). L'apporto di questi mezzi finanziari, disposto già il 31 gennaio 2005, dimostra la sottostima dell'assegnazione determinata per il MBAC dalla legge di bilancio 2005 in rapporto alle effettive necessità. La norma base del secondo dei due Fondi citati – art. 9 *ter* della legge n. 468 del 1978 – definisce, infatti, le sue risorse come *somme necessarie a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni delle amministrazioni statali, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica*.

Comunque, la copertura a carico di questo Fondo non è corretta, essendo consentita la sua utilizzazione per integrare le dotazioni finanziarie in caso di scostamento degli oneri effettivi rispetto a quelli determinati sulla base della legislazione vigente e non già per coprire nuove spese, come avviene nella presente circostanza, nella quale manca

- 39,6 milioni per interventi nelle aree sottoutilizzate relativi al triennio 2003-2005⁷;
- 47 milioni per la prosecuzione degli interventi nelle aree sottoutilizzate da realizzare negli anni 2004-2007⁸.

Il fondo destinato a provvedere alle maggiori esigenze manifestatesi per i consumi intermedi (cap. 1770) è stato totalmente utilizzato – circa 5 milioni –, al netto della decurtazione – circa 107 mila euro – derivante dall'art. 11^{ter} del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, con la legge n. 248 del 2005.

Il fondo per gli investimenti, pari a 316,6 milioni, è stato ripartito al termine del procedimento, già oggetto di osservazioni nelle precedenti relazioni, volto al contenimento delle erogazioni di cassa mediante un nutrito complesso di adempimenti preliminari, che impegnano gli uffici dell'Amministrazione dei beni culturali e della Ragioneria generale dello Stato, unitamente alle Commissioni parlamentari, in una procedura che consente alla stessa Amministrazione di avviare le operazioni amministrative per l'effettuazione della spesa solo nel secondo semestre dell'anno (decreto MEF 15 giugno 2005).

2.6. Classificazione per categorie economiche.

La classificazione per categorie economiche indica la distribuzione della spesa tra le diverse destinazioni; la graduazione delle più consistenti – misurata in ordine agli impegni di competenza – è aperta dai redditi da lavoro dipendente 33,1 per cento (40,4)⁹; seguono gli investimenti fissi lordi 18,07 per cento (10,2); i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche 17,46 per cento (13); i contributi agli investimenti 9,3 per cento (9,3); i contributi agli investimenti alle imprese 5 per cento (6,3). L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dell'amministrazione (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), appare attestato intorno al 4,8 per cento (4,5).

Come avvenuto nel 2004 con il d.l. n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, l'art. 11 *ter*, comma 1, del d.l. n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005 ha disposto, anche per il 2005, misure di blocco della spesa, che per il MBAC hanno comportato, sotto il profilo contabile, la decurtazione delle dotazioni di competenza e di cassa per 4,1 milioni (23 milioni) pertinenti alla cat. 2 – consumi intermedi – ed alla cat. 21 – investimenti fissi lordi per 183,4 milioni (0,5 milioni), riferita alla sola cassa. Le due riduzioni hanno inciso sulle rispettive dotazioni iniziali per il 3,8 ed il 32,8 per cento. Dall'esame del rendiconto condotto per categorie economiche si ricava, in sintesi, quanto segue.

Come già detto, nel corso del 2005 la dotazione complessiva del Ministero si è incrementata del 9,4 per cento (9,5) sulle previsioni iniziali. Gli interventi di maggiore interesse hanno riguardato le categorie: consumi intermedi -2,5 per cento (+1,6); contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private 454,6 per cento; investimenti fissi lordi 17,6 per cento (-22,4); contributi agli investimenti alle imprese 15,7 per cento (68,6); IRAP 10,8 per cento (9,4). La categoria redditi da lavoro dipendente risulta incrementata solo dello 0,2 per cento (1).

La realtà delle risultanze contabili evidenzia, quindi, che esclusivamente i consumi intermedi hanno subito una riduzione di circa 3 milioni, diversamente da quanto accaduto nel 2004, anno nel quale avevano ottenuto una maggiore disponibilità (circa 1,5 milioni).

anche il carattere della permanenza della spesa, che costituisce condizione letterale per il ricorso al Fondo (cfr. Corte dei conti – SS.RR. in sede di controllo – 22 luglio 2005 delibera n. 27/contr./R.Q./05).

⁷ Art. 61 della legge n. 289 del 2002 e delibera CIPE n. 17 del 2003 punto 1.1.

⁸ Art. 61 della legge n. 289 del 2002 e delibera CIPE n. 20 del 2004 punti D.2.4.1 e D.3.2.

⁹ Tra parentesi sono riportati i valori espressi nell'esercizio 2004.

2.7. Provvedimenti di variazione al bilancio. Valutazioni sull'utilizzo del fondo per i consumi intermedi. Valutazioni degli effetti della manovra correttiva.

L'esame delle misure correttive è volto alla verifica del grado di realizzabilità e della consistenza delle stime in rapporto al contenimento del disavanzo. Gli obiettivi di spesa derivanti dalla "regola del 2 per cento" risultano, infatti, molto stringenti, soprattutto per la categoria più colpita, i consumi intermedi. Il vincolo è riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del d.l. n. 168) inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 è stato collocato 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. 191/2004 a	2.046	2.087*	2.469	2.519
Previsioni definitive b	2.391	2.393	3.624	2.491
Scostamento b/a	16,8	14,6	46,8	-1,1
Impegni/Pagamenti c	2.594	2.263	2.347	2.148
Scostamento c/a	26,8	8,4	-4,9	-14,7

*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 16,8 per cento le previsioni rideterminate e gli impegni, addirittura, del 26,8 per cento. Rispetto al 2004, l'insuccesso del 2005 risulta ridimensionato: le previsioni definitive si sono discostate da quelle determinate secondo la "regola del 2 per cento" del 14,6 per cento, mentre gli impegni le hanno superate dell'8,4 per cento. In entrambi gli anni si sono prodotte eccedenze di spesa, del tutto evidenti nel 2004. Per il conto di cassa la situazione risulta decisamente migliore. Infatti, in definitiva, i pagamenti del 2004 si sono mantenuti al di sotto delle previsioni del 4,9 per cento e nel 2005, in termini ancor maggiori pari al 14,7 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.

2.8. Struttura dello stato di previsione e del rendiconto.

Lo stato di previsione del Ministero per il 2005, di cui alla legge n. 312 del 2004, risulta finalmente articolato secondo la struttura organizzativa definita dal d.lgs. n. 3 del 2004 e dai conseguenti atti organizzativi, dei quali si dice più avanti. Essa si concreta nell'articolazione riferita ai cinque Centri di Responsabilità, costituiti dal Gabinetto e dai quattro Dipartimenti. Tale positiva evoluzione va sottolineata, perché, diversamente da quanto accaduto per il rendiconto dell'esercizio 2004 a causa del sovrapporsi delle continue modifiche organizzative, vengono così a sussistere le condizioni per poter riferire gli esiti della gestione ai centri amministrativi che ne sono responsabili. Ma ciò costituisce solo un primo passo, perché l'articolazione dello stato di previsione e, quindi, del rendiconto presenta l'urgente necessità di essere sottoposta ad una approfondita ricognizione che deve condurre ad una radicale revisione. Infatti, l'attuale configurazione non riflette correttamente e significativamente nelle classificazioni, nell'individuazione delle unità previsionali di base¹⁰, nell'articolazione in capitoli e nelle loro denominazioni, le aree funzionali assegnate al Ministero dall'art. 53 del d.lgs. n. 300 del 1999.

Il che rende molto difficile mettere in relazione i dati finanziari con le missioni istituzionali per poterne ricavare i costi richiesti dal loro esercizio ed, in definitiva, di disporre di adeguati strumenti conoscitivi per la guida dell'amministrazione ed il governo della spesa. La leggibilità dei dati è del tutto compromessa per la dispersione in numero di capitoli senz'altro eccessivo¹¹, che si caratterizzano, nello stesso tempo, per l'approssimazione, la prolissità e la sovrabbondanza delle denominazioni. Per non dire del loro sovrapporsi e della presenza degli stessi oggetti di spesa nella parte corrente ed in quella in conto capitale.

La ristrutturazione del bilancio di previsione e, conseguentemente, del rendiconto appare operazione da portare sollecitamente a compimento onde consentire al Parlamento di disporre di documenti contabili, cui sia possibile rapportare con immediatezza le decisioni assunte in sede politica.

2.9. Audit finanziario-contabile.

2.9.1. Note di audit finanziario-contabile.

Il conto residui presenta 354 milioni di economie, che risultano determinate da 9 milioni di effettive economie, da 345 milioni di perenzioni (97 per cento) e da 274 mila euro di eccedenze.

Il conto della competenza si chiude con 130 milioni di economie, derivante da 136 milioni di effettive economie e da circa 6 milioni di eccedenze. Dall'insieme dei due conti si ricava che le economie sono state 484 milioni, di cui 145 milioni costituite da economie effettive e 345 milioni da perenzioni, le eccedenze 6,540 milioni.

Il volume delle economie, rispetto al 2004, è di molto aumentato: l'indice supera il 261 per cento, ma esso, in notevole parte, 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 per 6,540 milioni, che, nel volume finale complessivo del rendiconto, risultano totalmente compensate dalle economie¹². Il fenomeno si era registrato nei precedenti esercizi in termini molto più accentuati: nel 2004

¹⁰ L'individuazione delle UPB dovrebbe corrispondere agli obiettivi posti all'azione amministrativa, correlando ad essi le risorse (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 279 del 1997).

¹¹ Il numero di capitoli nell'esercizio 2005 è stato di 393; il valore medio della dotazione di competenza è stato di 6,1 milioni.

¹² 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.

aveva raggiunto 205 milioni. Nel 2005 le eccedenze si sono manifestate quasi esclusivamente nel conto della competenza, nel quale hanno interessato i centri di responsabilità Gabinetto e i Dipartimenti per i beni archivistici e librari e per i beni culturali e paesaggistici. Infatti, l'eccedenza di competenza è stata di 6,3 milioni, dei quali quasi l'89 per cento si è prodotta sul capitolo 2281 relativo al fitto di locali, gestito dal Dipartimento da ultimo menzionato. Le scritture contabili mettono in evidenza che la maggiore spesa di 5,6 milioni è la risultante di una dotazione iniziale del capitolo pari a 6,3 milioni, di una variazione in diminuzione di 1,9 milioni e di pagamenti per 9,8 milioni. Dal che emerge la sottostima della effettiva entità della spesa da sostenere fin dal momento della determinazione della dotazione iniziale, poi aggravata dalla variazione diminutiva disposta in attuazione dell'art. 11ter, comma 1, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 allo scopo di contenere le spese del bilancio dello Stato. Nell'esercizio 2004, per la stessa area di servizi (capitoli 2281, 2798, 3682, 3961) l'Amministrazione ha potuto contare su una disponibilità complessiva di circa 16 milioni ed ha effettuato pagamenti per circa 12 milioni.

Se si volesse comprendere come possa verificarsi, sul piano strettamente amministrativo, che su un capitolo recante una dotazione di 4,4 milioni (2281 – competenza) siano disposti pagamenti per 9,8 milioni, occorrerebbe considerare che 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 e ad una stima non sufficientemente adeguata delle effettive entità degli oneri.

L'esame del rendiconto, condotto in relazione ai capitoli interessati da esuberi di spesa relativi al Gabinetto – complessivamente circa 257 mila euro –, ha evidenziato, in ordine al conto dei residui, la collocazione tra le economie di quote aggiratesi intorno al 40 per cento delle somme mantenute in bilancio provenienti dai precedenti esercizi: si tratta dei capitoli 1001, 1003, 1015, riguardanti le retribuzioni del personale. La circostanza mette in evidenza l'approssimazione che in alcuni casi segna l'individuazione dei soggetti creditori dell'Amministrazione e l'assunzione dei relativi obblighi di pagare, cui consegue la scritturazione di impegni non adeguatamente supportati.

2.9.2. 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 di disporre di elementi sintomatici a supporto della dichiarazione di affidabilità del conto del bilancio. Si è proceduto nei seguenti termini.

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.

- **C.d.R. 1 - capitolo 1100** – spese per la comunicazione ed informazione pubblica-esercizio 2005 - **titolo n. 12** – a favore dell'Agenzia ANSA – Roma di € 165.374,55, quale corrispettivo dei servizi forniti per il periodo 1° gennaio 2005-30 settembre 2005 in esecuzione del contratto prorogato di cui alla nota n. 1476 del 23 dicembre 2004 del

Direttore generale per l'innovazione tecnologica etc. L'ordinativo di pagamento ad impegno contemporaneo consegue all'autorizzazione di pagamento rilasciata in data 2 dicembre 2005 dallo stesso Direttore Generale a seguito della presentazione delle fatture n. D/04941, D/04942, D/04943, D/04944 in data 30 novembre 2005. Il pagamento è avvenuto il 16 dicembre 2005.

- **C.d.R. 2 - capitolo 7291** – spese occorrenti per attività di assistenza tecnica etc. - esercizio 2005/Rs2004 - **titolo n. 1** – a favore del RTI ECOTER S.r.l. – Roma di 232.338 euro, quale parziale copertura del sesto stato di avanzamento lavori per le attività di assistenza tecnica di cui al contratto stipulato il 20 dicembre 2002 Rep. n. 779 per una spesa complessiva di 2.729.000 oltre IVA. L'ordinativo di pagamento, che è stato emesso in riferimento all'impegno di pari importo disposto dal Direttore generale per gli affari generali etc. con decreto n. 53 del 29 dicembre 2004 a seguito della presentazione da parte della Società capogruppo di tre fatture, contrassegnate dai n. 64, 29, 88, tutte in data 22 dicembre 2004, consegue all'autorizzazione di pagamento rilasciata in data 12 aprile 2005 dal Dirigente del servizio II del Dipartimento per la ricerca etc. Il pagamento è avvenuto il 16 maggio 2005.
- **C.d.R. 2 - capitolo 7291** – spese occorrenti per attività di assistenza tecnica etc. - esercizio 2005 - **titolo n. 32** - a favore di ATRADIUS Factoring S.p.A. - Milano di 388.800 euro, quale cessionaria del credito vantato da Enterprise Digital Architects S.p.A. per il pagamento della fornitura di cui alla lettera d'ordine n. 2186 del 5 maggio 2005 relativa alla connessione alla rete fonia dati immagini delle soprintendenze del Piemonte. L'ordinativo di pagamento ad impegno contemporaneo consegue all'autorizzazione rilasciata in data 1° dicembre 2005 dal Dirigente del Servizio II del Dipartimento per la ricerca etc. a seguito della presentazione della fattura n. 5201214 del 28 giugno 2005 e dell'esito positivo del collaudo (verbale del 17 novembre 2005). Il pagamento è avvenuto il 13 dicembre 2005.
- **4. C.d.R. 2 - capitolo 7120** – spese per la costituzione e lo sviluppo del sistema informativo etc.- esercizio 2005/Rs 2004 - **titolo n. 49** – a favore di della ERNST & YOUNG S.p.A. – Roma di 132.720 euro, quale corrispettivo del servizio fornito in esecuzione del contratto, stipulato il 30 novembre 2004, avente ad oggetto la prestazione di servizi di assistenza organizzativa al processo di valutazione dei candidati vincitori delle procedure di riqualificazione - area C -, volti essenzialmente alla verifica della rispondenza dei punteggi autodichiarati dai candidati ai titoli posseduti dagli stessi. Il relativo impegno è stato assunto con il n. 1207. L'ordinativo di pagamento consegue all'autorizzazione rilasciata dal Direttore generale per l'innovazione etc. il 2 settembre 2005 in riferimento alla fattura n. 1067 del 19 maggio 2005 ed al visto per la regolarità del servizio. Il pagamento è avvenuto il 13 settembre 2005.
- **C.d.R. 3 - capitolo 7461** – spese per la manutenzione straordinaria ...dei locali adibiti a sede del Dipartimento etc. - esercizio 2005 - **titolo n. 22** - a favore del RTI SINTESI S.p.A. - Roma di € 397.194,24, quale corrispettivo relativo alla seconda rata bimestrale derivante dall'esecuzione del contratto stipulato il 21 febbraio 2005 Rep. n. 821 per l'affidamento delle attività di consulenza e adempimenti in materia di prevenzione e sicurezza dei luoghi di lavoro etc., per una spesa complessiva di 5.141.500 oltre IVA, approvato dal Direttore Generale per i beni librari e gli istituti culturali con decreto in data 2 agosto 2005, che ha inoltre disposto i relativi impegni pluriennali, registrato presso la Corte il 13 settembre 2005 reg. 5 foglio 135. Gli impegni sono stati resi operativi con atto dello stesso Direttore generale del 9 agosto 2005. L'ordinativo di pagamento consegue all'autorizzazione rilasciata il 16 settembre 2005 dal suddetto Direttore generale a seguito della presentazione delle fatture emesse dalle Società

costituenti il RTI con nota della Società capogruppo del 7 giugno 2005. Il pagamento è avvenuto il 4 ottobre 2005.

- **C.d.R. 3 - capitolo 7468** – spese per la manutenzione straordinaria dei locali etc. - esercizio 2005/Rs2000 - **titolo n. 9** – a favore di IBF Costruzioni Generali e Restauri S.r.l. – Roma di € 262.753,56, quale corrispettivo dello stato di avanzamento dei lavori n. 2 ed ultimo relativo al contratto stipulato il 19 dicembre 2003 per l'adeguamento funzionale impiantistico e sicurezza presso la Biblioteca statale annessa al monumento nazionale di Casamari, il cui finanziamento e i connessi impegni sono stati disposti in relazione ai piani di spesa approvati dal Ministro con il decreto 8 febbraio 2000 e dal Direttore generale in data 11 febbraio 2000. Il contratto è stato approvato dal Direttore generale il 12 gennaio 2004. L'ordinativo di pagamento consegue all'autorizzazione rilasciata il 18 marzo 2005 dal Dirigente competente sulla base del certificato di ultimazione dei lavori ed a seguito della presentazione della fattura n. 23 del 21 febbraio 2005. Il pagamento è avvenuto il 28 aprile 2005.
- **C.d.R. 4 - capitolo 2282** - spese di funzionamento relative a tutti le articolazioni dell'Amministrazione - esercizio 2005/Rs2004 - **titolo n. 49** – a favore della ROMEO GESTIONI S.p.A. – Roma di € 248.487,18, quale corrispettivo del servizio di gestione integrata (*global service*) dei locali del complesso monumentale del S. Michele in Roma relativo al periodo luglio 2003-ottobre 2004, fornito, in esecuzione della convenzione stipulata il 12 marzo 2002 tra la CONSIP S.p.A. e la Società citata, nei termini individuati dall'ordinativo principale n. SAG 6359/2002 del 27 dicembre 2002 e dalle successive modifiche ed integrazioni, cui ha fatto seguito l'impegno disposto, per l'esercizio finanziario 2004, dal Dirigente del servizio I della Direzione generale per il Patrimonio storico, etc. con il d.m. n. 3967 del 22 giugno 2004. L'ordinativo di pagamento consegue all'autorizzazione rilasciata il 26 luglio 2005 dal Direttore reggente il Servizio I con riferimento alle fatture, presentate dalla Società, indicate nella stessa autorizzazione. Il pagamento è avvenuto il 26 ottobre 2005.
- **C.d.R. 4 - capitolo 7791** – spese per la costituzione e lo sviluppo del sistema informativo etc. –, esercizio 2005 - **titolo n. 18** – a favore di TELEINFORMATICA S.r.l. – Villa Adriana (Roma) di € 129.480, quale corrispettivo per la fornitura di apparecchiature informatiche, di cui alla lettera di ordine n. 10210 del 9 agosto 2005 del Dirigente del servizio I del Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici. La Ditta fornitrice è stata individuata, quale offerta economicamente più vantaggiosa, a seguito di un confronto concorrenziale attivato verso 9 ditte, come esposto nel verbale in data 27 giugno 2005 della Commissione incaricata di esaminare le offerte pervenute, in rapporto alle tipologie ed al numero di apparecchiature indicate nella lettera di invito a presentare un'offerta in data 8 giugno 2005 del responsabile del centro servizi informatici del Dipartimento. A ciò è seguito: - in data 7 ottobre 2005, l'assunzione dell'impegno di spesa con atto del Dirigente già citato; - l'esecuzione della fornitura come attestato dalla fattura n. 401 E del 6 ottobre 2005 che reca i visti di regolarità, di presa in carico dei materiali, di liquidazione; - l'autorizzazione al pagamento rilasciata in data 28 novembre 2005 dallo stesso Dirigente. Il pagamento è avvenuto il 7 dicembre 2005.
- **C.d.R. 5 - capitolo 2645** – quota del fondo unico per lo spettacolo....attività musicali etc.- esercizio 2005 - **titolo n. 753** – a favore della Fondazione Teatro Comunale di Modena di € 676.000, quale acconto, pari all'80 per cento della sovvenzione assegnata per l'anno 2005, nel rispetto della normativa che disciplina la gestione del FUS¹³, dal

¹³ Fondo Unico dello Spettacolo.

provvedimento del Direttore Generale per lo spettacolo dal vivo in data 26 luglio 2005, che ha dato luogo all'assunzione del relativo impegno presso l'Ufficio centrale del bilancio n. 146 del 1° settembre 2005. L'ordinativo di pagamento consegue all'autorizzazione rilasciata dal Dirigente del servizio IV in data 2 agosto 2005. Il pagamento è avvenuto il 13 settembre 2005.

- **C.d.R. - 5 capitolo 8220** - quota del fondo unico per lo spettacolo....attività di produzione cinematografica - esercizio 2005 - **titolo n. 8** - a favore di R&C Produzioni S.r.l. - Roma di 1.915.146,61 euro, quale contributo sull'introito accertato derivato dalla programmazione di un film a lungometraggio, concesso, nel rispetto della normativa che disciplina la concessione dei suddetti contributi, con provvedimento in data 18 febbraio 2005 del Dirigente del servizio II del Dipartimento per lo spettacolo con riferimento all'impegno assunto presso l'UCB il 20 ottobre 2004 n. 139VIII. Con lo stesso atto è stata rilasciata l'autorizzazione di pagamento, cui è seguito l'ordinativo. Il pagamento è avvenuto l'11 marzo 2005.

I titoli di spesa esaminati, unitamente alla documentazione amministrativa di supporto, non hanno fatto rilevare irregolarità significative. L'entità del volume finanziario espresso dai provvedimenti esaminati in rapporto ai pagamenti totali MBAC è pari allo 0,2 per cento. Nel corso delle verifiche di affidabilità e attendibilità dei dati di cui ai punti sub 2 e sub 8, condotte presso l'Ufficio centrale del bilancio, non sono stati rinvenuti alcuni dei documenti delle filiere contabili esaminate che costituiscono presupposti dei titoli di spesa valutati, non prodotti neppure successivamente nonostante le reiterate richieste rivolte all'Amministrazione. Più in particolare, non è stato possibile conoscere, per la verifica sub 2, gli estremi dell'impegno assunto e, per la verifica sub 8, le ragioni del mancato ricorso alle convenzioni CONSIP.

2.10. Le entrate.

Entrate - versamenti totali

(in migliaia di euro)

Capitolo	Denominazione	2003	% sul tot.	2004	% sul tot.	% 2004 2003	2005	% sul tot.	% 2005 2004
2584	Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC	76.609	94,81	56.184	49,95	-26,66	40.720	91,31	-27,52
art.1	Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato	58.286	72,13	29.490	26,22	-49,40	27.902	62,57	-5,39
art.2	Quota del 2% - maggiorata del 5% - dovuta da Amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da Regioni, Province e Comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2% della spesa totale prevista nel progetto	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
art.3	Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato	9.990	12,36	8.236	7,32	-17,56	5.469	12,26	-33,60
art.4	Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrando nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti	8.202	10,15	18.376	16,34	124,03	7.289	16,35	-60,33
art.5	Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497	0	0,00	2	0,00	0,00	0	0,00	0,00

Capitolo	Denominazione	2003	% sul tot.	2004	% sul tot.	% 2004 2003	2005	% sul tot.	% 2005 2004
art.6	Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati, per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352	5	0,01	60	0,05	1102,21	60	0,13	-1,06
art.7	Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle Regioni Marche e Umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997	106	0,13	0	0,00	-100,00	0	0,00	-
art.8	Erogazioni liberali a favore delle amministrazioni statali per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo ai sensi dell'art.38 della legge 21.11.2000, n. 342	20	0,02	19	0,02	-5,03	0	0,00	-98,20
3680	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC	4.113	5,09	56.210	49,97	1266,55	3.728	8,36	-93,37
altri capitoli *		81	0,10	89	0,08	8,78	148	0,33	66,88
Totale		80.804	100,00	112.483	100,00	39,20	44.596	100,00	-60,35

* Comprende i capitoli 2282, 2283, 2580, 2931, 3290, 3327, 3419, 3448, 3682, 3995

Le entrate dello Stato per il settore delle attività e dei beni culturali sono costituite dagli introiti derivanti dai servizi resi dall'amministrazione, costituiti dagli importi dei biglietti di ingresso ai musei ed alle aree archeologiche e dai canoni di concessione dei servizi aggiuntivi nei musei, nonché dagli atti di liberalità dei privati. Tali entrate sono ormai acquisite secondo due differenti modalità. La prima, ed unica fino a qualche anno fa, è data dal diretto versamento di quanto riscosso alle casse dello Stato da parte degli agenti contabili preposti ai siti museali. Ad essa, negli ultimi anni, si è, con intensità progressivamente crescente, affiancata l'altra modalità, emersa a seguito, prima, del conferimento dell'autonomia amministrativa e contabile alla Soprintendenza archeologica di Pompei e, successivamente, dell'istituzione dei poli museali, dotati della stessa configurazione giuridica, avvenuta tra gli anni 2001-2003. Queste innovazioni organizzative hanno consentito ai suddetti organismi di acquisire direttamente alle entrate dei propri bilanci le tipologie di introiti innanzi citate. Ciò, ovviamente, ha comportato la riduzione dei flussi di entrata registrati nel rendiconto dello Stato, che infatti è rilevata nella tabella, anche mediante il confronto con gli anni precedenti.

Il volume dei versamenti acquisiti nel 2005 è stato di 44,5 milioni; nel 2004 erano stati superati i 112 milioni, con un indice di crescita di oltre il 39 per cento sul 2003. Il risultato è dato dalla combinazione di due fattori: il ridimensionamento delle risorse assicurate dal capitolo 2584, che nel 2005 prosegue oltre nel calo manifestosi nell'anno precedente e l'abbattimento di quelle assicurate nel 2004 dal capitolo 3680.

Dei due capitoli, il primo nel 2005 ha contribuito all'insieme delle entrate per circa il 91 per cento.

Nelle precedenti relazioni si era richiamata l'attenzione sulla mancata disponibilità presso il Ministero di un quadro, che sulla base di attente rilevazioni, esponga gli aspetti finanziari della gestione dei servizi museali e dei siti archeologici. Solo sotto la sollecitazione

delle indagini che conduce la Corte si riesce a rivisitare nel loro funzionamento singoli rami dei servizi¹⁴.

2.11. Otto per mille.

Per continuità di informazione ci si sofferma, anche in questa occasione, sullo strumento di provvista finanziaria, che negli anni precedenti, come si può ricavare dalla tabella, apportava volumi di risorse di buon rilievo. L'entità complessiva dei mezzi resi disponibili e di quelli che conseguentemente è possibile indirizzare alla conservazione dei beni culturali si è di molto ridotta.

8 per mille IRPEF - quota di competenza statale

Anni 2001 - 2002 - 2003 - 2004 - 2005: evoluzione delle assegnazioni per la conservazione dei beni culturali

(in euro)					
Anni	Dotazione globale (a)	Conservazione beni culturali (b)	(b)/(a)	MBAC (c)	(c)/(b)
2001	34.204.273	25.346.521	74,1	2.246.587	8,9
2002	99.229.249	69.728.015	70,3	10.897.848	15,6
scostamento su anno precedente	190,1	175,1		385,1	
2003	101.458.442	63.208.545	62,3	7.368.000	11,7
scostamento su anno precedente	2,2	-9,3		-32,4	
2004	20.517.592	13.884.989	67,7	840.000	6,0
scostamento su anno precedente	-79,8	-78,0		-88,6	
2005	11.812.067	7.895.100	66,8	810.000	10,2
scostamento su anno precedente	-42,4	-43,1		-3,6	

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati dell'Amministrazione.

La tabella espone l'andamento delle disponibilità per gli anni dal 2001 al 2005. In quest'ultimo anno l'insieme delle quattro finalità – fame nel mondo – calamità naturali – rifugiati – beni culturali – rispetto al 2004, vede la dotazione ridotta del 42,4 per cento; i beni culturali da soli ottengono il 57 per cento di quanto ottenuto nel 2004; il MBAC ha potuto contare su 810 mila euro, registrando un decremento di 30.000 euro, pari al - 3,6 per cento.¹⁵

Queste riduzioni sono prodotte dall'applicazione dell'art. 2, comma 69, della legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004), che a partire dal 2004 decurta di 80 milioni la disponibilità derivante dall'otto per mille del gettito IRPEF. A partire dal 2006 è disposta un'ulteriore

¹⁴ Sezione centrale del controllo di gestione II Collegio – deliberazione n. 22 del 25 ottobre 2004 concernente "Attività di restauro, recupero e conservazione delle Soprintendenze e degli altri centri di spesa del MBAC con estensione ai profili di qualificazione delle imprese affidatarie degli interventi"; deliberazione n. 23 del 10 novembre 2004 riguardante "Interventi per la salvaguardia e messa in sicurezza del patrimonio culturale".

¹⁵ I dati esposti nel testo sono tratti dal dPCM 30 gennaio 2006, pubblicato nella G.U. n. 54 del 6 marzo 2006, ed integrati con informazioni desunte dal Quaderno del servizio studi del Senato n. 817 – novembre 2005. Ciò si è reso necessario perché il dPCM 30 gennaio 2006, a differenza di quanto praticato negli anni precedenti, contiene un unico elenco di interventi, non articolato in rapporto alle quattro finalità costituenti le destinazioni delle risorse. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato la circolare 20 gennaio 2006 volta a chiarire alcuni aspetti del procedimento per l'assegnazione dei contributi a carico della quota dell'8 per mille dell'IRPEF devoluta alla gestione statale (G.U. n. 19 del 24 gennaio 2006).

riduzione di 5 milioni¹⁶. Con tutta evidenza il MBAC non può più fare affidamento su questa fonte di finanziamento, il che sottolinea ancora una volta che una questione centrale, che si tarda ad affrontare, è l'approntamento di un piano finanziario che, assicurando una sia pur contenuta provvista, consenta di operare in una prospettiva di miglior certezza.

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

3.1. La nota preliminare 2005 individua come obiettivo per la programmazione delle attività delle strutture ministeriali la tutela del patrimonio culturale mediante più strette collaborazioni con le Regioni, volte a concretare un nuovo disegno dei rapporti tra Amministrazione ed Autonomie territoriali. La prospettiva indicata dal Codice dei beni culturali è, infatti, la cooperazione (art. 5), della quale modello attuativo per un'azione integrata è l'accordo di programma quadro (art. 112). A ciò dovrà dare risposte coerenti il programma triennale per i lavori pubblici, indicando, per il territorio regionale, interventi coordinati dello Stato, della Regione, degli Enti locali, con la partecipazione dei privati, ai quali potrà essere affidata la gestione dei servizi relativi a beni e siti culturali. La direttiva generale conferma queste indicazioni, precisando che le priorità da individuare dovranno correlarsi alle iniziative delle altre amministrazioni onde ottenere un'efficace utilizzazione delle risorse. La necessità di reperire ulteriori risorse induce a prestare attenzione alla possibilità di acquisire sponsorizzazioni¹⁷.

Da segnalare la scelta di non contemplare nell'ordinaria programmazione, riferita alle disponibilità del Fondo unico per gli investimenti, le soprintendenze dotate di autonomia amministrativa¹⁸ in ragione della peculiare regolamentazione della loro gestione: d.P.R. 29 maggio 2003, n. 240. Tra di esse viene operato un riequilibrio riferito al 20 per cento delle entrate derivanti dai biglietti di ingresso degli altri poli museali (art. 4, comma 3, del d.P.R. n. 240)¹⁹.

La scelta di non comprendere le soprintendenze autonome non appare convincente e va riconsiderata. L'autonomia consente regimi ragionevolmente differenziati rispetto a quelli ordinari, ma non può tradursi nella sottrazione totale di questi istituti alle vicende complessive del sistema museale e dei siti archeologici.

3.2. Programmazione dei lavori pubblici.

A causa della decurtazione delle dotazioni disposta dal d.l. n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004 - art. 1, comma 6 - la copertura finanziaria degli interventi già programmati, mediante una programmazione integrativa (d.m. 14 aprile 2005), è stata posta a carico delle risorse 2005 per un importo di circa 14 milioni.

L'ordinaria programmazione triennale 2005-2007 e l'elenco annuale dei lavori sono stati finanziati con fondi ordinari per oltre 181 milioni (d.m. 13 giugno 2005); il riparto tra le diverse tipologie di beni ha destinato risorse per il 9 per cento ai beni librari ed agli istituti culturali; per il 3 per cento ai beni archivistici; per il 22 per cento ai beni archeologici; per il 42 per cento ai beni architettonici e paesaggistici; per il 14 per cento ai beni artistici e storici; per l'1 per cento all'architettura ed all'arte contemporanea.

¹⁶ Art. 1 *quater*, comma 4, del d.l. n. 249 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 291 del 2004.

¹⁷ Art. 43, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; art. 120 del codice; art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 30.

¹⁸ Soprintendenza archeologica di Roma, Soprintendenze speciali per i poli museali romano, fiorentino, napoletano, veneziano.

¹⁹ MBAC - Dipartimento ricerca, innovazione, organizzazione - D.G. affari generali, bilancio, risorse umane, formazione - circolare n. 91 del 30 giugno 2005.

Le risorse derivanti dal gioco del lotto nel 2005 sono state pari a circa 155 milioni, destinate per 138 milioni a lavori pubblici ed attività culturali e per 17 milioni al settore dello spettacolo ed alla società ARCUS (d.m. 22 ottobre 2004).

In attuazione delle disposizioni del d.l. n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 2004 - art. 4 - sono stati assegnati 31 milioni per il 2004, 16 milioni per il 2005 e 25 milioni per il 2006; il d.m. 7 ottobre 2004 ha individuato i destinatari, le finalità e gli importi delle assegnazioni.

3.3. Le erogazioni liberali in danaro da parte di soggetti titolari di reddito di impresa a favore dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, di istituzioni pubbliche, di fondazioni ed associazioni per lo svolgimento delle attività istituzionali, in particolare nei settori dei beni culturali e dello spettacolo, hanno raggiunto nel 2004 circa 19 milioni, importo più elevato dell'ultimo quadriennio: +12 per cento circa rispetto al 2003. Le imprese ne ottengono la deducibilità totale dall'imposizione fiscale.

Il settore cui principalmente si indirizzano le erogazioni è quello dello spettacolo – 63 per cento - l'area cultura ne richiama circa il 37 per cento. Soprattutto, le fondazioni lirico-sinfoniche risultano destinatarie privilegiate.

Per le erogazioni delle persone fisiche e degli enti non commerciali è prevista la detrazione d'imposta del 19 per cento.

3.4. Archeologia.

Importanti le misure introdotte dal d.l. n. 63 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 109 – articoli 2 *ter*, 2 *quater*, 2 *quinquies* – volte a promuovere la verifica preventiva dei progetti riguardanti opere pubbliche da realizzare in zone di interesse archeologico. Le nuove disposizioni sono volte ad assicurare la salvaguardia dei valori culturali che caratterizzano i siti e a determinare le condizioni perché le opere siano realizzate nei termini previsti dai progetti.

3.5. Il settore del cinema e dello spettacolo ha potuto contare, per disposto della legge n. 128 del 2004, su risorse derivanti dal gioco del *Lotto* per complessivi 28 milioni, di cui 11 milioni rinvenienti dai residui 2004, che sono stati attribuiti ai beneficiari individuati secondo i criteri dettati dalla circolare n. 138 del 2004.

Importanti modifiche sono state apportate alla disciplina amministrativa del Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche del settore cinematografico, al quale non si applica la disciplina dei fondi rotativi per le imprese di cui all'art. 72 della legge n. 289 del 2002; i *rientri* dei finanziamenti erogati sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere, successivamente, riassegnati al Fondo, che viene configurato come contabilità speciale²⁰.

Tali misure conseguono alla valutazione che i finanziamenti del Fondo non attengono a generiche produzioni dell'industria cinematografica, essendo piuttosto concessi dallo Stato in rapporto alla qualità artistica e culturale delle opere²¹. Circa la configurazione amministrativa del Fondo si rinvia alle considerazioni svolte nel Cap. V di questa Relazione.

La modifica introdotta all'art. 27 della legge 14 agosto 1967, n. 800 ha ampliato il novero dei soggetti che possono essere destinatari dei contributi dello Stato per la promozione di manifestazioni liriche: Regioni, Enti locali, enti provinciali per il turismo, etc.²².

²⁰ Art. 12 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28; art. 3, comma 3, del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, con la legge n. 43 del 2005.

²¹ Sul punto si veda Camera dei deputati – Servizio bilancio dello stato-servizio commissioni – AC n. 5697, verifica delle quantificazioni – Nota n. 367 – 9 marzo 2005 pag. 32.

²² Art. 3bis, comma 1, del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, con la legge n. 43 del 2005.

Tra le misure adottate volte al contenimento dei costi di gestione delle fondazioni lirico-sinfoniche vanno segnalate, oltre a quella concernente i contratti collettivi, nazionali ed integrativi, la disciplina delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e determinato e del potere del Ministro di scioglimento del consiglio di amministrazione e la disciplina da parte del Ministro del coordinamento delle attività delle fondazioni al fine di assicurare economie di gestione²³.

3.6. Enti vigilati, società per azioni strumentali all'attività del Ministero: modalità di raccordo e vigilanza. Il caso ARCUS S.p.A. – le risorse.

La legge 16 ottobre 2003, n. 291 (art. 2) ha autorizzato il Ministro a costituire una società per azioni, denominata “Società per lo sviluppo dell’arte, della cultura e dello spettacolo – ARCUS S.p.A.”. L’oggetto sociale è individuato nella promozione e nel sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali nonché di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo. Per la costituzione del capitale lo Stato ha messo a disposizione una dotazione di 8 milioni di euro, corrispondenti ad azioni inalienabili, sottoscritte dal Ministro dell’economia e delle finanze.

Ulteriori apporti finanziari possono essere assicurati nel limite di 4,8 milioni di euro (60 per cento della quota statale) da soggetti pubblici e privati. La Società, sottoposta al controllo della Corte secondo il modulo dell’art. 12 della legge n. 259 del 1958, opera accendendo mutui a valere nell’ambito delle risorse individuate ai sensi dell’art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002.

Questa disposizione stabilisce che una quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per le infrastrutture sia destinata alla spesa per la tutela e gli interventi a favore dei beni e delle attività culturali. La formulazione della norma non consente di quantificare direttamente le risorse, né prevede alcun elemento per individuare i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse stesse e non stabilisce un ordine di priorità degli interventi da effettuare.

I criteri e le modalità per l’utilizzo e la destinazione di tale dotazione debbono essere definiti con regolamento del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, tuttora non emanato. A questa circostanza, che non consente alla Società di poter contare su una continuità di finanziamento, si è ovviato, per gli anni 2003 e 2004, con la soluzione prevista dall’art. 3, comma 1, del d.l. n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, con la legge n. 128 del 2004, successivamente confermata, per l’anno 2005, dall’art. 3, comma 1, del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, con la legge n. 43 del 2005 e, per il 2006, dall’art. 14 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

Queste norme stabiliscono che la quantificazione delle risorse avvenga mediante individuazione, da effettuarsi con decreto interministeriale, dei limiti di impegno quindicennali autorizzati dall’art. 13, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (“Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti”), relativi alla progettazione, alla realizzazione ed al monitoraggio delle opere strategiche di preminente interesse nazionale.

Tale individuazione costituisce, quindi, la base per il calcolo della quota del 3 per cento prevista dall’art. 60 della legge n. 289 del 2002. I Ministri per i beni e le attività culturali e delle infrastrutture e dei trasporti approvano il programma degli interventi da finanziare con le suddette risorse; mentre i criteri e le modalità per la realizzazione sono disciplinati da una convenzione da stipularsi tra i due Ministeri e la Società. Il comma 2 dell’art. 3 del d.l. n. 7 del 2005 ha reso inoltre disponibili, per gli anni 2005 e 2006, risorse aggiuntive, pari al 2 per cento

²³ Art. 3ter del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, con la legge n. 43 del 2005.

degli stanziamenti della legge n. 443 del 2001 (*legge obiettivo*). Il sistema di finanziamento delineato per l'*ARCUS* risulta quindi basato sull'assunzione di mutui da contrarre, utilizzando le quote degli stanziamenti pubblici per le infrastrutture innanzi indicate.

La Società è stata costituita in data 16 febbraio 2004. Il decreto interministeriale (IT – EF) 7 aprile 2004 ha determinato le quote dei limiti di impegno da destinare al finanziamento degli interventi: 2,68 milioni a decorrere dal 2003 e 2,55 milioni dal 2004. Questi fondi hanno consentito alla *ARCUS*, mediante un contratto di mutuo stipulato con la CASSA DD.PP., di poter disporre di un volume complessivo di mezzi finanziari di 57,37 milioni.

Il successivo decreto 7 luglio 2004²⁴ ha approvato il programma degli interventi relativo all'anno 2004 da realizzare mediante l'utilizzazione delle suddette risorse. La convenzione stipulata il 9 luglio 2004 (approvata con decreto 30 luglio 2004²⁵) ha definito i criteri e le modalità per l'esecuzione del programma, al quale il decreto 11 febbraio 2005 ha apportato alcune modifiche.

Il decreto 19 aprile 2005 ha determinato, rispettivamente, in 5,444 milioni, a decorrere dal 2005, e in 7,176 milioni, a decorrere dal 2006, la quota di finanziamento a valere sul 3 per cento ed in 59 mila euro, a decorrere dal 2006, la quota, pari all'ulteriore 2 per cento a valere sugli stanziamenti concernenti le infrastrutture. Il programma di interventi per gli anni 2005 e 2006, da finanziare con le risorse innanzi indicate, è stato approvato con decreto 20 luglio 2005²⁶. Il 29 settembre 2005 è stata stipulata una nuova convenzione che definisce i criteri e le modalità per la realizzazione degli interventi previsti nel programma 2005 con possibilità di prosecuzione nel 2006. La convenzione è stata approvata con decreto 10 ottobre 2005²⁷.

Il Ministero con cinque decreti in data 6 aprile 2006, per i quali è in corso il procedimento di controllo, ha provveduto a rimodulare i programmi degli interventi per gli anni 2004, 2005, 2006 ed all'approvazione del programma per il 2007.

In concreto, dal rendiconto 2004 del MBAC si ricava che le risorse per la realizzazione del programma di interventi a favore dei beni e delle attività culturali da attuarsi mediante la convenzione con la *ARCUS S.p.A.* sono state pari a 5,230 milioni; esse hanno costituito residui della gestione 2004. Tale dotazione, risultante delle quote 2003 - 2,680 milioni - e 2004 - 2,550 milioni - del finanziamento assicurato dalle norme vigenti, ha consentito, mediante la stipulazione del mutuo, la disponibilità del complessivo volume finanziario di 57,37 milioni, di cui si è detto. Le risultanze del rendiconto 2005 (capitolo 7301) indicano che i 5,230 milioni provenienti dall'esercizio 2004 sono stati trasferiti alla *ARCUS*, mentre la dotazione di competenza ha dato luogo a 5,230 milioni di residui ed a 5,444 milioni di economie. L'Amministrazione ha dato notizia che la disponibilità finanziaria della Società *ARCUS*, acquisita mediante il mutuo con la Cassa DD. PP., ha raggiunto 62.892.144,23 euro.

La gestione finanziaria della Società per l'esercizio 2004 è stata oggetto del controllo eseguito dalla Sezione controllo enti della Corte, che ne ha riferito con la relazione deliberata con la determinazione n. 23 del 6-13 maggio 2005. Tenuto conto che il 2004 è stato il primo anno nel quale la Società ha operato solo per circa dieci mesi, la relazione ha dato conto delle attività di messa a regime dell'assetto organizzativo e delle preliminari attività volte alla acquisizione dei mezzi finanziari necessari per la realizzazione degli interventi inseriti nei documenti programmatici approvati dai Ministeri. Ciò aveva consentito di stabilire la destinazione di oltre 40 milioni su un totale di circa 55 milioni, rispettando sostanzialmente anche le priorità fissate e dando avvio alle iniziative maggiormente qualificanti.

²⁴ Registrato alla Corte dei conti il 2 agosto 2004, registro n. 5, foglio n. 119.

²⁵ Registrato alla Corte dei conti il 15 settembre 2004, registro n. 5, foglio n. 269.

²⁶ Registrato alla Corte dei conti il 4 agosto 2005, registro n. 5, foglio n. 70.

²⁷ Registrato alla Corte dei conti il 9 novembre 2005, registro n. 5, foglio n. 325.

Così ricostruiti i mezzi finanziari di cui la Società dispone, i documenti programmatici che ne guidano l'azione, e le prime attività, è possibile formulare alcune osservazioni.

I documenti programmatici spesso distribuiscono le risorse su un numero elevato di iniziative, finendo con il sostenere interventi di ridotta significatività, individuati senza indicazione delle motivazioni, il che rischia di esporre l'*ARCUS* a configurarsi come un'agenzia ministeriale da utilizzare per superare logiche programmatiche ispirate a criteri più rigorosi. In attesa di poter esprimere valutazioni sulla scorta degli interventi portati a compimento, deve comunque essere sottolineata l'importanza della assegnazione delle risorse che lo Stato ha finora messo a disposizione della Società, quale espressione della valutazione politica della pertinenza dell'interesse generale alla tutela ed alla fruizione del patrimonio culturale ed alla strategia di modernizzazione e sviluppo del Paese, di cui sono strumento gli interventi previsti dalla legge obiettivo²⁸. Vanno anche ricordate le osservazioni che si è avuto modo di sviluppare negli anni precedenti, sulle quali si richiama ancora una volta l'attenzione dell'Amministrazione.

- Le risorse messe a disposizione della *ARCUS* debbono rivelarsi effettivamente aggiuntive, evitando ogni concorrenzialità rispetto alla non ampia dotazione finanziaria del Ministero.

- I programmi di intervento debbono essere integrati con la programmazione pluriennale del Ministero, osservando rigorosi criteri tecnici nell'esecuzione dei lavori.

- Le procedure amministrative consentite alla Società nella realizzazione delle opere debbono risultare coerenti con quelle seguite dall'Amministrazione nell'esecuzione degli interventi dalla stessa curati.

Ove gli aspetti evidenziati incontrino risposte positive, l'*ARCUS* S.p.A. potrà rivelarsi un utile strumento per potenziare l'azione pubblica nel settore.

3.7. Analisi della funzionalità e risultati delle attività dei Servizi di controllo interno (controllo strategico e controllo di gestione).

Dopo il buon volume di attività sviluppato negli anni passati e di cui si è dato conto nelle precedenti relazioni, nell'anno 2005 il SECIN, pur avendo prestato la consueta assistenza e collaborazione per la definizione degli indirizzi programmatici annuali, che sono esposti nella nota preliminare al bilancio e, successivamente, nella direttiva generale per l'azione amministrativa, ha registrato un rallentamento nelle attività, connesso anche al passaggio a diverso incarico del Presidente del collegio ed al collocamento a riposo di un altro componente. Cosicché, in attesa che il collegio sia ricostituito, l'iniziativa che aveva condotto alla messa a punto di una metodologia per l'applicazione del controllo di gestione in tutti i rami della articolata Amministrazione resta tuttora non portata a compimento per la mancata disponibilità delle risorse necessarie per la sua traduzione nelle procedure informatiche che ne dovrebbero costituire supporto e veicolo. Nel contempo il modello proposto è stato sperimentato presso alcune Direzioni generali ed accompagnato da interventi volti a promuovere nel personale la attenzione alle tematiche della gestione efficiente.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. L'assetto organizzativo e la dirigenza.

Rilievo centrale nell'organizzazione dell'Amministrazione dei beni culturali, fortemente incisivo nella sua funzionalità, assume la consistenza numerica dei dirigenti, la loro distribuzione per profili professionali e per uffici. Si è così ritenuto necessario ricostruire l'evoluzione che questi aspetti hanno registrato nel triennio 2003-2005, anni segnati

²⁸ Senato – Commissione bilancio – sedute del 17 e 22 febbraio 2005.

dall'alternarsi di diversi disegni organizzativi. Ciò ha consentito di soffermarsi sulla mappa degli uffici dirigenziali, tenendo conto delle loro diverse tipologie, in relazione alla situazione determinatasi al 31 dicembre 2004 e 2005. Risultano in tal modo individuati gli effettivi posti di funzione dirigenziale, con l'indicazione inoltre di quelli coperti e di quelli mancanti di titolare.

Sulla base degli elementi forniti dall'Amministrazione è possibile dar conto delle modalità di provvista adottate per la preposizione agli uffici dirigenziali, in relazione alle diverse possibilità previste dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, e della durata stabilita per gli incarichi in essere al 31 dicembre 2005. Sono indicati i posti dirigenziali coperti da estranei all'Amministrazione; i casi di *interim*, di reggenze, di deleghe di funzioni, di incarichi di studio (relative percentuali). Per i dirigenti di II fascia non risultano indicati i criteri ed i parametri adottati per l'individuazione dei livelli delle posizioni dirigenziali, come pure l'esposizione non è completata con la distribuzione per profili professionali, che, per questa Amministrazione nella quale operano archeologi, storici dell'arte, architetti, bibliotecari, archivisti ed altre professionalità tecniche, costituisce un indispensabile elemento informativo per il Governo e la gestione dei diversi ruoli. Ulteriore aspetto, per il quale è necessaria un'integrazione di informazioni, è il quadro di sintesi della copertura degli uffici dirigenziali, dal quale sarebbe possibile ricavare un importante indicatore della condizione organizzativa, nella quale versa l'Amministrazione.

Situazione 2003.

Posti di funzione dirigenziale: 12 dirigenti generali; 263 dirigenti²⁹: totale 275.

Situazione 2004-2005.

Posti di funzione dirigenziale: 35³⁰ + 6³¹ uffici dirigenziali generali: 4 capi Dipartimento; 6 dirigenti generali di *staff*; 10 direttori generali; 2 dirigenti generali nel collegio SECIN; 2 dirigenti generali presso il Gabinetto; 17 direttori generali nelle Direzioni regionali.

247 uffici dirigenziali: 5 negli uffici di diretta collaborazione; 11 negli uffici di supporto dei capi dipartimento; 36 nelle direzioni generali; 27 ispettori; 168 nell'amministrazione periferica.

Totale $35+6+247=282+6$.

Rispetto al 2003, la dotazione organica complessiva (dirigenti generali+dirigenti) cresce di 7 unità, ma, in realtà, il numero totale aumenta di 13 (+5 per cento circa). Per livelli: a) la dotazione organica dei dirigenti generali aumenta di 23 unità, ma gli incarichi conferibili salgono a 41 per effetto della disposizione recata dall'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 3 del 2004, segnando un complessivo incremento di 29 posti (+241,6 per cento); b) i dirigenti di II fascia registrano una riduzione di 16 unità (-6 per cento).

²⁹ Le dotazioni organiche si trovano nel d.P.R. 29 dicembre 2000 n. 441 e nel dPCM 28 novembre 2001 in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002.

³⁰ La spesa determinata dall'incremento della dotazione organica dei dirigenti generali è coperta con la riduzione di 16 posti nella dotazione dei dirigenti di II fascia (art. 6, comma 5 – primo periodo – in relazione all'art. 1 del d.lgs. n. 3 del 2004). L'attuazione di questa disposizione si rinviene nella rideterminazione della dotazione organica (tabella A), operata dall'art. 23, comma 2, del d.P.R. n. 173 del 2004 – regolamento di organizzazione del Ministero. A ciò si ricollega il declassamento del livello di funzione per il Sovrintendente dell'archivio centrale dello Stato, disposto dal comma 9 dello stesso art. 23.

³¹ Art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 3 del 2004: fino al 30 gennaio 2007 possono essere conferiti, oltre la dotazione organica, fino a sei incarichi di dirigente generale, anche in posizione di fuori ruolo, a dirigenti appartenenti al ruolo del Ministero ed in servizio presso di esso o presso enti od organismi vigilati. Il comma 5 – secondo periodo – dello stesso articolo stabilisce che la compensazione degli oneri prodotti dal conferimento degli incarichi è ottenuta mediante l'indisponibilità di un numero di incarichi di funzione dirigenziale, anche di livello generale, equivalente sul piano finanziario. Il comma 5 dell'art. 1 del d.P.R. n. 173 del 2004 prevede che i capi dipartimento possano avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, di tali dirigenti.

La necessità di assicurare l'invarianza della spesa e di non superare il numero di posti di organico complessivi – relativi, cioè, all'intero corpo del personale del Ministero – vigenti alla data del 29 settembre 2002, posta dall'art. 34, comma 2, della legge n. 289 del 2002, ha imposto di compensare l'aumento del numero dei dirigenti generali con la soppressione, oltre dei 16 posti di dirigente di II fascia, anche di 78 posti nell'organico del personale delle aree funzionali.

Alla fine dell'anno 2005 è sopravvenuta una nuova rideterminazione della dotazione organica disposta dal dPCM 12 ottobre 2005³² in attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004. Essa conferma il numero di uffici dirigenziali generali (35+6), che restano distribuiti come nel 2004; gli uffici dirigenziali di II fascia subiscono un ulteriore taglio, scendendo a 229 unità (-18 rispetto al 2004, -7 per cento; -34 rispetto al 2003, -13 per cento). La distribuzione dei 229 posti di II fascia tra le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione è stata operata dal decreto 17 febbraio 2006³³ nei seguenti termini: 66 posti attribuiti all'amministrazione centrale (28,8 per cento), di cui 18 posti destinati ai servizi ispettivi, e 163 posti per l'amministrazione periferica (71,2 per cento).

La distribuzione del personale in servizio per fasce di età rilevata dall'Amministrazione è stata la seguente.

Nel 2003 dei 18 dirigenti generali³⁴, 7 si collocavano tra i 45 ed i 49 anni; 6 nella fascia 50-54 anni; 5 avevano un'età compresa tra i 55 ed i 59 anni.

I 225 dirigenti di II fascia si distribuivano per circa il 5 per cento tra i 40 ed 44 anni; per il 44,4 per cento tra i 45 ed 49 anni; per il 32,4 per cento tra i 50 ed i 54 anni; per il 18,2 per cento tra i 55 ed i 59 anni.

Nel 2004 tra i 35 dirigenti generali 1 si trovava tra i 40 ed i 44 anni di età; 8 si collocavano tra 45 e 49 anni; 7 tra 50 e 54 anni; 10 avevano superato i 55 e non ancora 59 anni; 7 avevano tra 60 e 64 anni; 2 oltre 65 anni.

Con gli stessi limiti dell'anno precedente, il 4,4 per cento dei dirigenti di II fascia aveva non meno di 40 ma non più di 44 anni; il 26 per cento apparteneva alla fascia 45-49 anni; il 33,3 per cento a quella 50-54 anni; il 31,4 per cento si trovava tra 55 e 59 anni; il 4,9 per cento aveva superato i 60 ma non aveva raggiunto i 65 anni.

Per poter cogliere tutte le implicazioni che questo tipo di analisi sarebbe in grado di fornire si dovrebbe conoscere l'appartenenza dei dirigenti ai profili professionali.

Il regolamento di organizzazione del Ministero – d.P.R. n. 173 del 2004 – a seguito della rideterminazione delle dotazioni organiche del personale, ha previsto la ripartizione dei relativi contingenti nelle strutture centrali e periferiche (art. 23, comma 5 in relazione ai commi 2 e 3), che non risulta tuttora disposta.

Nel contesto dell'assetto organizzativo prescelto un aspetto decisivo ai fini dell'efficace erogazione dei servizi, che accomuna sia l'apparato centrale sia l'articolazione territoriale dell'Amministrazione, è costituito dall'esigenza di garantire un'azione unitaria e adeguatamente coesa. L'esigenza va soddisfatta, al centro, mediante raccordi tra direzioni generali e Dipartimenti e, in periferia, tra Soprintendenze e Direzioni generali regionali. Infatti, la relazione che accompagna lo schema di regolamento successivamente emanato con il d.P.R. n. 173 del 2004, presenta l'introduzione dei dipartimenti quale struttura ritenuta più idonea ad assicurare il coordinamento delle molteplici e peculiari competenze del Ministero, e l'istituzione degli uffici Dirigenziali generali territoriali, sovraordinati alle Soprintendenze di settore,

³² Pubblicato nella G.U. n. 285 del 7 dicembre 2005.

³³ Pubblicato nella G.U. n. 92 del 20 aprile 2006.

³⁴ Il dato fornito dall'Amministrazione evidenzia che nel 2003 sono stati in servizio 6 dirigenti generali oltre le 12 unità costituenti la dotazione organica. Per la ricostruzione della situazione si rinvia alla relazione della Corte concernente il riordino della dirigenza statale, approvata con la deliberazione n. 24/2004/G della Sezione centrale del controllo di gestione.

finalizzata ad ottimizzare il rapporto esistente tra le varie strutture ed a creare un efficace riferimento per i rapporti con le Regioni. Come sviluppo di questa logica organizzativa, appare, quindi, opportuno sottoporre ad analisi la rete periferica degli uffici in rapporto alla consistenza del patrimonio culturale insistente sul territorio ed all'entità dei bacini di utenza. L'ambito di competenza delle direzioni generali regionali, riferito all'area dei beni culturali e paesaggistici con esclusione dei beni archivistici e librari, può essere riconsiderato, raccogliendo la sollecitazione, che proviene anche dall'interno della stessa Amministrazione, ad eliminare la limitazione per consentire lo svolgimento di un'azione integrata, e, quindi, di migliore efficacia, volta a far cogliere più agevolmente alla collettività dei residenti e dei turisti i valori espressi dai beni culturali presenti sul territorio.

Questi temi meritano di essere considerati in occasione della verifica degli assetti organizzativi e della loro rispondenza alle esigenze operative del Ministero, al fine di accertarne la funzionalità ed efficienza, prevista dall'art. 23, comma 13, del d.P.R. n. 173 del 2004.

4.2. Il personale.

È stato condotto un approfondimento sulla situazione del personale negli anni 2004 e 2005. Ne vengono presentati gli esiti, cui si è pervenuti mediante l'esame dei disegni di legge di approvazione del bilancio dello Stato, delle leggi di approvazione del rendiconto generale, delle tavole ad essi allegate, del conto annuale, nonché dei dati forniti dalla stessa Amministrazione. Sono poste a raffronto le dotazioni organiche con le presenze in servizio al 31 dicembre e viene indicata la spesa complessiva sostenuta insieme a quella unitaria per dipendente. I calcoli effettuati hanno reso possibile individuare anche l'importo medio messo a diretta disposizione di ciascun dipendente.

Il personale considerato appartiene alle categorie: *a)* dipendenti a tempo indeterminato e a tempo determinato; *b)* estranei in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione; *c)* lavoratori socialmente utili (LSU); *d)* comandati. L'esposizione comprende il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione.

Occorre ricordare che la situazione rappresentata non fornisce un quadro nazionale, non comprendendo il personale che opera nel settore dipendente delle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia (ad eccezione del settore archivi) e delle Province autonome di Bolzano e Trento.

4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione (per aree e livelli) del personale in relazione alle politiche di contenimento della spesa.

Della dotazione organica dei dirigenti si è detto nel paragrafo 4.1; in questo paragrafo si tiene comunque conto del numero totale dei dirigenti per conoscere la consistenza complessiva del personale (dirigenti ed aree funzionali).

La dotazione organica determinata dal d.P.R. n. 173 del 2004 era costituita da 25.182 unità, di cui 282 (1,1 per cento) dirigenti e 24.900 appartenenti alle aree³⁵. Le 35 posizioni di dirigente generale, alle quali, come si è visto, vanno aggiunte le ulteriori 6 attivabili, fino al gennaio 2007, per il disposto del comma 4 dell'art. 6 del d.lgs. n. 3 del 2004, rappresentavano lo 0,14 per cento ed il 12 per cento, rispettivamente, dell'intera dotazione e del numero complessivo di dirigenti.

Il dPCM 12 ottobre 2005 ha ridotto la dotazione a 23.324 unità (-7,4 per cento), di cui 264 dirigenti (-6,4 per cento) e 23.060 appartenenti alle aree (-7,4 per cento). Le 35 posizioni dirigenziali generali confermate sono divenute lo 0,15 per cento ed il 13 per cento, rispettivamente, della nuova consistenza numerica complessiva e di quella propria dei dirigenti. La riduzione è effetto dell'applicazione dell'art. 1, comma 93, della Legge Finanziaria 2005

³⁵ La dotazione vigente negli anni 2002-2003-2004 (primo semestre), derivante dal dPCM 28 novembre 2001, per le aree funzionali era 24.978 unità.

(legge n. 311 del 2004), che ha richiesto che la spesa sviluppata dalle dotazioni organiche fosse contenuta almeno del 5 per cento, ed ha comportato l'eliminazione di 1.858 posti, di cui 18 relativi a dirigenti di II fascia.

	dotazione organica			presenze		
	2003 ³⁶	2004 ³⁷	2005 ³⁸	2003	2004	2005
dirigenti generali	14	41	36	14	41	36
dirigenti	248	248	147	248	248	142,5
aree funzionali	24.320	23.363	20.910	24.038	22.934,5	20.741
TOTALE	24.582	23.652	21.093	24.300	23.223,5	20.919,5

A fronte del numero di dipendenti previsto dalle dotazioni organiche la precedente tabella espone i dati tratti dai disegni di legge annuali concernenti l'approvazione del bilancio di previsione dello Stato. Essi espongono la consistenza degli organici in relazione ai dipendenti presenti in servizio, calcolati questi ultimi in anni-persona. Successivamente i dati sono messi a confronto con quelli omologhi esposti nei prospetti annessi ai rendiconti. Si può così osservare come le situazioni esposte siano spesso non collimanti. Circostanza che si verifica anche per i dati forniti dalla stessa Amministrazione. Ciò è conseguenza di rilevazioni che si rivelano caratterizzate da un'accentuata approssimazione nelle date di riferimento e nei criteri di rilevazione. A questi dati si affiancano quelli dei conti annuali, redatti secondo tempi ancora diversi e sulla base delle metodologie indicate nelle apposite circolari della Ragioneria generale dello Stato. Sarebbe fortemente auspicabile un'iniziativa volta ad omogeneizzare i criteri di rilevazione ed a correlare l'esposizione dei dati tra i diversi documenti. L'auspicio trova ulteriore supporto nelle informazioni riguardanti il personale desunte dai rendiconti.

Dal rendiconto 2003³⁹ si ricava che il personale in servizio al 31 dicembre 2002 ammontava a 24.581 unità (retribuzioni fisse ed accessorie); al 31 dicembre 2003 era divenuto 23.958 unità (retribuzioni fisse), alle quali si aggiungevano 121 unità per le retribuzioni accessorie: totale 24.079 unità.

Il rendiconto 2004⁴⁰ per il 2003 conferma i dati riportati nel rendiconto 2003; per il 2004 indica presenti in servizio 23.665 unità (retribuzioni fisse), alle quali si uniscono 94 dipendenti cui sono state corrisposte retribuzioni accessorie, per un totale di 23.759.

Il prospetto annesso al rendiconto 2005 indica 23.665 e 21.449 dipendenti, come presenti in servizio, rispettivamente, al 31 dicembre 2004 ed al 31 dicembre 2005 (retribuzioni fisse). Nell'arco 2002-2005 la consistenza del personale si è ridotta del 12,7 per cento⁴¹.

Per una maggiore significatività, anche questi dati dovrebbero presentare la scomposizione per profilo professionale di appartenenza (amministrativi, archeologi, storici dell'arte, architetti, bibliotecari, archivisti, etc.).

³⁶ Disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2004 – Tabella n. 14 – MBAC – AS n. 2513.

³⁷ Disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2005 – Tabella n. 14 – MBAC – AC n. 5311.

³⁸ Disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006 – Tabella n. 14 – MBAC – AS n. 3614.

³⁹ Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio 2003 – MBAC – AC n. 5094.

⁴⁰ Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio 2004 – MBAC – AS n. 3524.

⁴¹ Le modalità di costruzione del conto annuale non consentono di disporre – nel momento di definizione di questa relazione, giugno 2006 – del riscontro, offerto dallo stesso documento, della consistenza del personale al 31 dicembre 2005.

L'Amministrazione ha presentato due prospetti, relativi agli anni 2003 e 2004, che espongono la distribuzione del personale per fasce di età, i cui dati sono organizzati secondo la posizione economica dei dipendenti. Ciò rende le informazioni di utilità molto ridotta. Infatti, per il governo del personale, in specie per impostare un'azione di reclutamento, l'anzianità dei dipendenti deve essere riferita ai distinti profili professionali. Non conoscere, ad esempio, quanti archeologi, storici dell'arte, architetti, archivisti, bibliotecari, e così via per ciascun profilo, andranno progressivamente in pensione nei prossimi anni pone a rischio la continuità dell'esercizio delle funzioni istituzionali. Secondo questa rilevazione nel 2003 i dipendenti erano 22.318, di cui 243 dirigenti. Per l'intero corpo dei dipendenti (22.318) il massimo addensamento si raggiunge nella fascia di età 45-49 anni - 30,1 per cento -; il minimo - 0,05 per cento - per gli anni da 20 a 24; gli oltre 65enni sono l'1,4 per cento e coloro che si trovano tra i 60 ed i 64 anni costituiscono il 5,5 per cento.

Nel 2004 la situazione appare sostanzialmente confermata. Le variazioni di qualche rilievo sono costituite dalla presenza di 1 dipendente che ha meno di 20 anni; quelli compresi tra 20 e 24 anni sono saliti allo 0,13 per cento; la fascia di età di maggiore consistenza è sempre quella 45-49 anni, ma l'indice cala dell'0,8 per cento, fermandosi al 29,3 per cento. Circa il 72 per cento del personale non ha meno di 40 anni, ma non supera i 54.

4.2.2. Il personale comandato ed il personale a tempo determinato.

Nel 2005 il numero di dipendenti appartenenti ad altre amministrazioni in servizio presso il Ministero (comandati interni) è stato di 400 unità, mentre il personale MBAC in servizio presso altre Amministrazioni ha raggiunto 470 unità (comandati esterni).

LSU ricognizione delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 20 della legge 24 giugno 1997, n. 196.

Sono in atto sei convenzioni con associazioni temporanee di imprese, stipulate tutte nell'ottobre 2000 ad eccezione dei contratti di servizio con la ALES S.p.A.. Le prestazioni richieste hanno ad oggetto:

- il riordino e la gestione degli archivi degli istituti periferici;
- le attività di comunicazione relative al patrimonio culturale anche mediante i servizi di *call center*;
- la manutenzione delle aree archeologiche;
- servizi vari per il funzionamento degli uffici;
- il progetto sicurezza.

La spesa annua raggiunge circa 39 milioni, IVA compresa, di cui circa 500 mila costituiscono il costo del monitoraggio, affidato alla stessa ALES, sull'attuazione del complesso delle convenzioni. Le convenzioni prevedevano l'assunzione di 940 lavoratori, ne sono stati assunti 854 e nel 2005 ne sono stati in servizio 805. Di essi il 53 per cento nella sola Campania; segue il Lazio con 181 unità.

Le risorse sono state attinte per il 2005 dal gioco del *Lotto* per oltre 9 milioni, dai proventi dei biglietti di ingresso ai musei e siti archeologici per circa 4 milioni e da una nuova assegnazione di circa 1,5 milioni. A tali fondi si è aggiunta l'utilizzazione dei residui 2004 del *Lotto* per oltre 11 milioni. Si è così ottenuta una complessiva disponibilità pari a circa 25,5 milioni. Secondo l'Amministrazione è stata sostenuta nel 2005 una spesa di 23,968 milioni (pagamenti).

Questa la situazione finanziaria pregressa, che scontava la scadenza delle convenzioni prevista per ottobre 2005. In attesa del compimento delle procedure per la stabilizzazione di questo personale, l'art. 4 del decreto-legge n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2005, ha stanziato 12 milioni per la proroga al 31 dicembre 2005.

4.2.3. La spesa per il personale.

I disegni di legge di approvazione del bilancio espongono, mediante apposite tavole, la previsione di spesa, riferita alle retribuzioni fisse ed a quelle accessorie, in rapporto alle presenze in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente.

I rendiconti generali espongono in appositi prospetti, di norma, in relazione alle due voci indicate, per la competenza, le previsioni definitive e gli impegni; per la cassa, i pagamenti totali, con la scomposizione in conto competenza ed in conto residui, al netto degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dell'Amministrazione.

L'elaborazione dei dati dei rendiconti ha condotto a ricostruire la spesa per il personale per il 2004 ed il 2005, in rapporto ai pagamenti totali ed ai residui totali, nei seguenti termini⁴².

(migliaia di euro)

	Voci	Pagamenti Totali		Residui Totali	
		2004	2005	2004	2005
1	Retribuzioni fisse	489.783	497.115	441.274	265.091
2	Compensi accessori	65.626	18.889	63.469	64.937
3	Interessi rivalut.mon.	39	327	30	14
A	Totale retribuzioni (1+2+3)	555.448	516.331	504.773	330.042
4	Oneri sociali	144.572	147.939	155.724	106.030
5	IRAP	46.342	42.761	41.537	28.131
B	Totale (4+5)	190.914	190.700	197.261	134.161
C	Totale (A+B)	746.362	707.031	702.034	464.203
6	Buoni pasto	11.372	10.015	1.702	2.525
7	Formazione	89	55	99	277
D	Totale generale (C+6+7)	757.823	717.101	703.835	467.005

La tabella pone a raffronto – totale generale D – la spesa complessiva sostenuta nel 2004 e nel 2005 per il personale: circa 758 milioni e 717 milioni, come pagamenti totali (Pt) e circa 704 milioni e 467 milioni, come residui totali (Rst), registrando un'incidenza sulla spesa totale dell'Amministrazione pari a circa il 32,1 per cento (Pt) e a circa il 27,9 per cento (Rst) per il 2004 e del 33,1 per cento (Pt) e del 20,4 per cento per il 2005.

L'onere per le retribuzioni direttamente corrisposte al personale – totale A – comprende le imposte e i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dei dipendenti. Stimando la loro

⁴² Il calcolo della spesa è così ottenuto. Per l'anno 2004 sono state considerate le voci: *retribuzioni fisse* comprendenti le retribuzioni negli uffici di diretta collaborazione (cap. 1003); gli stipendi e gli altri assegni fissi (capp. 1006, 1187, 1860, 2215, 2450, 2701, 3000, 3319, 3611, 3860); le spese riguardanti i LSU (capp. 1012, 1193, 1311, 1874, 2208, 2459, 2707, 3604, 3853) ed il personale comandato (cap. 1183); *compensi accessori*, indennità accessoria di diretta collaborazione (cap. 1004); fondo miglioramento.... produttività collettiva (capp. 1181, 2206); fondo unico di amministrazione (capp. 1198, 1690, 1871, 2214, 2465, 2713, 3010, 3320, 3610, 3859); compensi lavoro straordinario (capp. 1008, 1189, 1862, 2202, 2452, 2703, 3001, 3312, 3601, 3850); *interessi e rivalutazione monetaria* (cap. 1186); *oneri sociali* (capp. 1015, 1196, 1869, 2212, 2463, 2711, 3008, 3317, 3608, 3857); *IRAP* (capp. 1016, 1197, 1870, 2213, 2464, 2712, 3009, 3318, 3609, 3858); *buoni pasto* (capp. 1011, 1192, 1873, 2207, 2457, 2706, 3005, 3314, 3603, 3852); *formazione* (capp. 1185, 2200, 2715, 3091, 3396, 3613, 3862).

Per l'anno 2005 i capitoli considerati sono stati: *retribuzioni fisse*, 1003, 1006, 1187, 1860, 2215, 2467; LSU, 1012, 1193, 1874, 2208; personale comandato, 1183; personale a tempo determinato, 1202; *compensi accessori*, 1004, 1181, 1198, 1690, 1871, 2206, 2214, 2475; lavoro straordinario, 1189, 1862, 2202, 2468; *interessi e rivalutazione monetaria*, 1186; *oneri sociali*, 1015, 1196, 1869, 2212, 2473; *IRAP*, 1016, 1197, 1870, 2213, 2474; *buoni pasto*, 1011, 1192, 1873, 2207, 2470; *formazione*, 1185.

Non sono state considerate le voci di spesa relative a: Ministro e Sottosegretari; sussidi; equo indennizzo, accertamenti sanitari; assicurazione dei rischi professionali e responsabilità civile dei dirigenti; indennità di licenziamento; missioni; reclutamento; carabinieri.

incidenza secondo un'aliquota complessiva del 33 per cento, si può conoscere l'importo netto spettante nel 2004 al personale: circa 372 milioni e circa 338 milioni, rispettivamente, per i due parametri contabili considerati. Nel 2005 gli importi omologhi sono stati circa 346 milioni e circa 221 milioni.

Le retribuzioni (comprehensive delle imposte e dei contributi a carico del personale) - totale A - hanno rappresentato, rispettivamente, circa il 74,4 per cento ed il 71,9 per cento del costo del personale lordo - totale B - nel 2004 e circa il 73,0 per cento ed il 71,1 per cento nel 2005.

Il raffronto della spesa sostenuta nei due anni considerati evidenzia che nel 2005 il costo del personale netto - totale A - è diminuito, rispetto al 2004, di circa il 7 per cento per i pagamenti totali e di circa il 35 per cento per i residui totali. Mentre il costo complessivo del personale, che è diminuito di circa il 5 per cento per i pagamenti totali e di circa il 34 per cento per i residui totali, ha inciso nel 2005 sulla spesa globale del Ministero per il 33,1 per cento (Pt) e per il 20,4 per cento.

Nel 2004 i valori omologhi erano stati, rispettivamente, 32,1 per cento e 27,9 per cento.

La ricostruzione della spesa presentata dall'Amministrazione per gli anni 2003, 2004, 2005 non dichiara se le somme indicate costituiscano impegni o pagamenti, quali siano i capitoli sui quali le spese sono state sostenute, quante siano state le unità di personale retribuite, con distinzione tra rapporti di lavoro a tempo indeterminato e determinato.

Il Ministero della salute

- 1. Considerazioni generali e di sintesi: apparati, funzioni, risorse.**
- 2. Le relazioni con il sistema delle Autonomie.**
- 3. Quadro generale degli andamenti finanziari:** 3.1. *Profili generali*; 3.2. *Analisi per categorie economiche*; 3.3. *Effetti sulla gestione finanziaria delle disposizioni c.d. "tagliaspese"*; 3.4. *Le verifiche contabili*.
- 4. Programmazione e gestione delle risorse finanziarie.** 4.1. *Il quadro programmatico generale ed i raccordi con i documenti di bilancio*. 4.2. *Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento*: 4.2.1. *Qualità*; 4.2.2. *Innovazione*; 4.2.3. *Prevenzione e Comunicazione*.
- 5. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** 5.1. *L'assetto organizzativo*: 5.1.1. *Profili normativi*; 5.1.2. *Gli uffici periferici*; 5.2. *Personale*; 5.3. *Attività contrattuale e nuove tecnologie*.

1. Considerazioni generali e di sintesi: apparati, funzioni, risorse.

La complessità delle politiche sanitarie – strettamente correlate all'evoluzione ordinamentale¹ ed in particolare agli sviluppi del federalismo fiscale – risente in maniera immediata di esigenze legate alle minacce per la tutela della salute, anche di derivazione esterna: il pericolo di diffusione di malattie infettive, in particolare da animali, ha trovato riscontro nelle più recenti innovazioni normative e programmatiche², incidendo sulla stessa configurazione delle strutture ministeriali. In particolare, sul finire dell'esercizio, è stato istituito il Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti (art. 1 del d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, convertito dalla legge 30 novembre 2005, n. 244), portando a quattro il numero dei dipartimenti (già definiti in tre dal d.P.R. n. 129 del 28 marzo 2003). Tale provvedimento era stato adottato dopo complesse vicende che hanno caratterizzato la configurazione degli apparati

¹ Tra i principi costituzionali, rilevano con riguardo al settore, in particolare, oltre all'art. 32, che affida allo Stato la "tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", l'art. 117, comma 2, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la perequazione delle risorse finanziarie (lett. e), la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m) ed il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dell'amministrazione centrale, regionale e locale" (lett. r), mentre alla potestà legislativa concorrente è affidato il coordinamento della finanza pubblica.

² Si segnala, in correlazione con la maggiore attenzione alle politiche di settore, il recente (9 febbraio 2006) accordo siglato nella sede della Conferenza Stato-Regioni relativo ad un "Piano nazionale di preparazione e di risposta per una pandemia influenzale".

ministeriali a partire dal decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999³, non consentendo stabilità agli assetti organizzativi ed alla connessa rappresentazione contabile.

L'innovazione legislativa ha di conseguenza comportato la riorganizzazione delle attività attribuite al Ministero dal d.lgs. n. 300 del 1999, e successive modificazioni, in materia di sanità veterinaria e di sicurezza degli alimenti, incidendo sul complesso degli aspetti strutturali e funzionali dell'amministrazione⁴.

Il nuovo Dipartimento - nel quale confluiscono, tra l'altro, la già esistente Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti, il Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali, istituito dalla stessa normativa d'urgenza, nonché il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare - è articolato in tre uffici di livello dirigenziale generale.

Il *Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali* è stato istituito ai fini del potenziamento e della razionalizzazione degli strumenti di lotta contro l'influenza aviaria, le malattie animali e le emergenze zoo-sanitarie, nonché per incrementare le attività di prevenzione, profilassi internazionale e controllo sanitario esercitato dagli uffici centrali e periferici del Ministero della salute. Il Centro definisce e programma gli obiettivi e le strategie di controllo e di eradicazione delle malattie e svolge mediante l'*Unità centrale di crisi*, unica per tutte le malattie animali, e in raccordo tecnico-operativo con le analoghe strutture regionali e locali, compiti di indirizzo, coordinamento e verifica ispettiva anche per le finalità di profilassi internazionale⁵.

In base alle ultime modifiche la struttura del Ministero si articola dunque in quattro dipartimenti:

- della Qualità;
- dell'Innovazione;
- della Prevenzione e comunicazione;
- della Sanità veterinaria, nutrizione e sicurezza degli alimenti⁶.

³ Si ricorda che nell'originario disegno delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999 era previsto l'accorpamento del Ministero della sanità in una più ampia articolazione deputata alla tutela del welfare ("Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali"), che aveva trovato attuazione con il d.P.R. n. 126 del 2001. Ad inizio della XIV legislatura, l'art. 11 del decreto-legge n. 217 del 12 giugno 2001, convertito dalla legge n. 317 del 3 agosto 2001, ha nuovamente scorporato il dicastero, denominandolo "Ministero della salute", trasferendo ad esso le funzioni e le risorse già del Ministero della sanità ed attribuendo i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, nell'ambito e con finalità di salvaguardia e di gestione integrata dei servizi socio-sanitari e della tutela dei diritti alla dignità della persona umana e alla salute. L'art. 47-quater aggiunto all'originaria formulazione del d.lgs. n. 300 del 1999 dal citato art. 11 d.l. n. 217 del 12 giugno 2001 ha stabilito che il Ministero si articoli in dipartimenti, in numero non superiore a quattro: su tale base era stato dunque adottato il d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129, che aveva sostituito il d.P.R. n. 435 del 7 dicembre 2000, emanato ai sensi dell'art. 55, comma 3 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, che prevedeva invece due dipartimenti, in corrispondenza delle due aree funzionali (Ordinamento sanitario e tutela della salute umana e sanità veterinaria) individuate dal d.lgs. n. 300.

⁴ Essi erano già stati interessati dalla ordinanza contingibile ed urgente adottata dal Ministro in data 8 novembre 2005, con la quale era stata disposta anche una deroga alle norme della legge quadro dei lavori pubblici per le opere di sistemazione della sede individuata (sulla scorta della sentenza della Corte cost. n. 127 del 1995 e della determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui LL.PP. n. 2/04 del 14 gennaio 2004).

⁵ Il Centro si avvale direttamente dei Centri di referenza nazionale per le malattie animali, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, del Centro di referenza nazionale per l'epidemiologia, del Dipartimento di veterinaria dell'Istituto superiore di sanità, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, nonché delle Facoltà universitarie di medicina veterinaria e degli Organi della sanità militare. La natura trasversale di dette politiche si riscontra nella partecipazione del Ministero delle politiche agricole e forestali e degli enti di ricerca ad esso collegati.

⁶ Le direzioni generali definite nel numero di dieci dal d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129, rispetto alle undici già previste dal d.P.R. n. 435 del 7 dicembre 2000, tornano ad essere nuovamente undici in base alla richiamata recente normativa adottata in via d'urgenza, cui si aggiungono altre due strutture equivalenti (v. *infra* par. 5.1). Alla citata normativa d'urgenza - che fa seguito a precedenti provvedimenti adottati dal Ministero della salute - si è accompagnato sotto il profilo organizzativo l'ulteriore ridefinizione organizzativa e sotto quello programmatico l'adozione di un atto integrativo della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2005, con una connessa

L'individuazione dettagliata delle funzioni e dei compiti delle nuove strutture è stata definita con il recente d.P.R. 14 marzo 2006, n. 189 (Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129, sull'organizzazione del Ministero della salute)⁷.

Sotto il profilo della gestione contabile, va peraltro rilevato che si è provveduto, sia nel 2005 che nel corrente anno, con appositi “decreti-ponte” ad individuare le risorse finanziarie di pertinenza del nuovo dipartimento, motivando tale scelta perché in attesa dell'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione, poi intervenuto, come si è detto, il 14 marzo 2006, e delle ulteriori misure attuative. Al tempo stesso è stato stabilito che gli uffici centrali e periferici della già esistente Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti continuassero a svolgere i compiti precedentemente affidati, con il personale e le risorse finanziarie assegnate.

Dopo la fase di relativo assestamento registratosi nell'esercizio precedente, gli ultimi mesi risentono dunque di una ulteriore mutazione degli apparati ministeriali, che si riflette naturalmente sulla stabile congruenza della rappresentazione di bilancio, ponendo la necessità di adozione di “misure-ponte” e rendendo meno agevole la rilettura delle risultanze contabili, che peraltro non riflettono *in toto* la complessità delle politiche sanitarie, la cui rilevanza incide, come è noto, in larga parte su altri stati di previsione.

In tal senso è utile considerare l'articolazione delle risorse destinate alla sanità sull'intero bilancio dello Stato, quali individuabili secondo la classificazione COFOG (*Classification of Functions of Government*) dell'OCSE, in base a cui risulta che le risorse del Ministero della salute non riassumono che una parte, sicuramente minoritaria, del complesso delle spesa sanitaria pubblica, sia per il primario rilievo delle risorse regionali, che in ragione della allocazione di consistenti quote delle risorse statali destinate alla sanità nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze (alle risorse del rendiconto dello Stato espressamente considerate nella divisione 7 devono peraltro aggiungersi altre, anche di ordine perequativo, anch'esse allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ma non contabilizzate nella divisione 7).

Esercizio 2005

(in migliaia di euro)

F.O.I° liv. SANITA'	Stanz. Def. Comp.	Massa impegn.	Impegni effettivi in c/comp.	Econ. o maggiori spese.	Res.Stanz. fin. compl.vi	Massa spend.	Aut. fin. Cassa	Pag. totali	Residui totali	Ec. Totali
Min. economia	14.694.497	14.694.497	14.375.131	318.966	400	22.186.933	18.346.800	9.140.966	11.830.944	1.215.015
Min. difesa	11.580	11.580	11.553	28	8	11.868	11.868	11.833	8	28
Min. pol. agR.	644	644	609	35	0	920	858	448	404	69
Min. salute	1.452.632	1.508.108	1.325.501	52.444	74.687	2.887.818	2.049.677	1.285.025	1.469.700	133.193
Totale (bilancio)	16.159.353	16.214.829	15.712.794	371.473	75.087	25.087.540	20.409.204	10.438.280	13.301.056	1.348.205

Il disegno degli apparati centrali si qualifica per una stretta interazione con il sistema regionale, che si evince sia sul piano organizzativo che programmatico, finanziario e funzionale (v. par. seg.).

Nella policentrica realtà del sistema sanitario, in stretto raccordo con il Ministero si collocano l'*Agenzia per i servizi sanitari regionali* - cui è affidato anche un ruolo di supporto tecnico e scientifico nei confronti delle Regioni, “nell'ambito delle politiche di autoordinamento che esse perseguono” per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e per un maggior controllo degli andamenti della spesa - e l'*Agenzia italiana*

rimodulazione delle risorse finanziarie. V. *infra* par. 4.1.

⁷ In G.U. n. 117 del 22 maggio 2006. V. *infra* par. 5.1.

del farmaco (AIFA), istituita dal 1° gennaio 2004⁸ al fine di garantire l'unitarietà delle attività in materia di farmaceutica e di favorire in Italia gli investimenti in ricerca e sviluppo (anche ad essa sono affidati compiti di contenimento della spesa). Tali profili risultano accentuati dalla legge finanziaria per il 2006, che contiene disposizioni relative al monitoraggio dell'andamento della spesa farmaceutica e, ad integrazione dei compiti affidati in materia di LEA, di supporto al Ministero della salute nel monitoraggio dei tempi di attesa, con uno specifico piano di lavoro per il triennio 2006-2008 per la realizzazione dei compiti affidati. Si segnala, al riguardo, la recente (28 marzo 2006) Intesa siglata nella sede della Conferenza Stato-Regioni relativa al Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa per il triennio 2006-2008.

In materia sanitaria si registrano diverse disposizioni normative intervenute nel corso del 2005. Si tratta delle leggi: n. 123 del 4 luglio 2005 (protezione dei soggetti malati di celiachia); n. 219 del 21 ottobre 2005 (disciplina delle attività trasfusionali e della protezione nazionale degli emoderivati); n. 229 del 29 ottobre 2005 (indennizzi per danni vaccinazioni obbligatorie). In particolare la legge n. 219 prevede i *livelli essenziali di assistenza* in materia di attività trasfusionali, con disposizioni riguardanti le Associazioni e Federazioni del settore, la programmazione delle attività trasfusionali, i moduli del coordinamento, le misure di protezione degli emoderivati, un sistema informativo dei servizi trasfusionali, le modalità di autorizzazione e di accreditamento delle strutture trasfusionali, definendo il ruolo degli Organi preposti a tale delicata materia.

2. Le relazioni con il sistema delle Autonomie.

Anche nel disegno organizzativo del Ministero e degli Organismi collegati si individuano dunque particolari forme di collegamento e di interazione con il sistema delle Autonomie, ed in particolare con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza unificata, che ne qualificano i profili funzionali e quelli programmatici. Questi caratterizzano, anche per la rilevanza finanziaria ed istituzionale, una peculiare dimensione delle principali tematiche del settore negli Accordi e nelle Intese definite proprio nella sede della Conferenza Stato-Regioni. Di particolare rilievo sono dunque i rapporti del Ministero con la Conferenza Stato-Regioni, in relazione alla problematica relativa ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), alla ricerca, alle politiche per investimenti, al sistema informativo, di cui la Corte ha più volte sottolineato il valore strategico e che oggi assume ulteriore rilievo anche per l'adozione di misure perequative in linea con la nuova disciplina costituzionale.

Le modalità di confronto e di collaborazione ai diversi livelli di governo e di gestione maturati nella sede della Conferenza vengono ad incidere sulla stessa esplicazione delle funzioni di monitoraggio e di controllo della spesa⁹. Tali aspetti sono ampiamente considerati nella Intesa tra Stato e Regioni sancita il 23 marzo 2005 in base all'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (l. finanziaria per il 2005), che, nell'individuare gli adempimenti a carico

⁸ La norma istitutiva è l'art. 48 del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni nella legge n. 326 del 24 novembre 2003. V. par. 4.2.2. Le funzioni previste per l'Agenzia del farmaco - chiamata a svolgere, oltre ai compiti già affidati alla Direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici, funzioni di "alta consulenza tecnica" in materia di politiche per il farmaco al Governo ed alla Conferenza Stato-Regioni - sono intese a raccordare profili scientifici e di adeguatezza con il rispetto dei livelli di spesa programmata nei "vigenti documenti contabili di finanza pubblica". Sul versante della spesa farmaceutica, al comma 297 della legge finanziaria per il 2006 si prevede il potenziamento delle funzioni istituzionali dell'AIFA finalizzate a garantire il monitoraggio dell'andamento della spesa farmaceutica in tutte le sue componenti e il rispetto dei tetti stabiliti dalla vigente legislazione. Ai fini del coordinamento del monitoraggio sull'andamento della spesa farmaceutica, l'AIFA (di cui è potenziata la dotazione organica complessiva) trasmette al Ministro della salute e al Ministro dell'economia e delle finanze una relazione mensile.

⁹ In tal senso è di particolare rilievo nella Intesa Stato-Regioni sancita dalla Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005, la previsione che le Regioni si impegnino alla adozione di modelli di contabilità analitica per centri di costo, in grado di consentire analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle diverse strutture sanitarie.

delle Regioni per l'accesso al maggior finanziamento delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale (SSN) per gli anni 2005, 2006 e 2007, pone a premessa la garanzia del rispetto del principio della uniforme erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza, di adeguato livello qualitativo e di efficienza, nel quadro delle risorse programmate del Servizio sanitario nazionale.

Nell'Intesa del 23 marzo 2005 si richiede una maggiore responsabilizzazione delle Regioni ai fini del contenimento della dinamica dei costi, garantendo in sede di programmazione l'equilibrio economico-finanziario delle aziende ed enti sanitari, curando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ed assicurando l'adozione di misure per ricondurre in equilibrio la gestione, ove ciò si rendesse necessario. Tali impegni si collocano su una linea diretta a garantire in via prioritaria l'equilibrio generale del sistema, mediante misure volte a realizzare recuperi interni di efficienza e ad assicurare l'appropriatezza delle prestazioni (monitoraggio della spesa sanitaria, razionalizzazione della rete ospedaliera e vincolo alla crescita dei costi di produzione). L'Intesa prevede anche la possibile stipula di specifici accordi tra Governo centrale (Ministeri della salute e dell'economia e finanze) e Regioni al fine di attivare programmi operativi di riorganizzazione dei Servizi sanitari regionali sempre ai fini della tutela dei livelli essenziali di assistenza. L'attività di affiancamento alle Regioni concerne l'individuazione dei provvedimenti regionali di programmazione sanitaria, il loro monitoraggio e le possibili forme di partenariato con le altre Regioni¹⁰.

Al rispetto degli adempimenti già previsti nella vigente legislazione e di quelli contemplati nell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 si richiamano le pronunce della Corte emanate nell'anno e relative alla sostenibilità degli oneri derivanti dal complesso dei contratti stipulati nel corso degli anni 2004-2005, concernenti il personale dirigenziale e non dirigenziale appartenente al comparto sanità¹¹, nonché degli accordi concernenti il personale medico convenzionato con il SSN¹².

¹⁰ E' stato predisposto uno schema – tipo di accordo, ai sensi dell'articolo 8 (commi 1-3) dell'Intesa, da stipulare con le singole Regioni.

¹¹ I contratti relativi alle aree della dirigenza medico-veterinaria e della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa sono stati sottoscritti dalle parti in via definitiva in data 3 novembre 2005, peraltro dopo una non positiva certificazione della Corte resa nell'adunanza del 7 ottobre 2005 ((SS.RR., deliberazione n. 33/CL/05). La Corte ha rilevato tra i profili di criticità, oltre ad un disallineamento dei dati della consistenza del personale, la carenza di elementi di stima in ordine al finanziamento della indennità di esclusività ascrivibile, in prevalenza, alla mancata verifica, prevista nel precedente contratto e richiamata espressamente dal Comitato di settore nell'atto di indirizzo del 17 giugno 2004, volta a garantire, anche per il futuro, il finanziamento dell'istituto con le stesse voci di risparmio previste nel precedente contratto senza aggravii per il SSN. Tale valutazione, cui le Sezioni riunite avevano subordinato la precedente certificazione (delib. n. 15 del 10 luglio 2000) si sarebbe resa ancor più necessaria in relazione alla nuova disciplina contrattuale dettata in attuazione della legge 26 maggio 2004, n. 138 (art. 2-septies), che, nel modificare la normativa preesistente, ha, da un lato, restituito la possibilità al dirigente con rapporto esclusivo di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo entro il 30 novembre dell'anno in cui è effettuata l'opzione, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo e, dall'altro, ha eliminato la preclusione per i dirigenti con contratto non esclusivo al mantenimento o al conferimento di incarichi di direzione di struttura semplice o complessa.

¹² Si ricorda che nel corso dell'anno 2005 sono stati stipulati diversi accordi nel settore sanitario: con due accordi, entrambi riferiti al periodo 2001-2005, sottoscritti rispettivamente in data 20 gennaio 2005 e 9 febbraio 2005, è stato disciplinato lo stato giuridico e il trattamento economico dei medici di medicina generale e dei medici specialisti ambulatoriali, sui quali la Corte ha riferito al Parlamento con deliberazione n. 12/CL/05 del 19 aprile 2005. Nella fattispecie – esaminata ai sensi dell'art. 5, comma 4, dell'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano del 24 luglio 2003 sulla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva per il rinnovo degli accordi con il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale – oltre alla non esaustiva quantificazione degli oneri contrattuali, è stata rilevata (SS.RR., Delibere n. 8 e n. 12 del 2005) la mancanza di una corretta individuazione da parte della SISAC (Struttura interregionale sanitari convenzionati, costituita con la legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 27), delle fonti di finanziamento idonee a supportare il costo dei rinnovi contrattuali relativi al personale convenzionato, all'interno di un quadro di ragionevole sostenibilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Di particolare rilievo è il richiamo all'esigenza di disporre di sufficienti informazioni sugli oneri contrattuali e più in generale di assicurare una adeguata funzione di monitoraggio della spesa sanitaria. Sempre

Le preoccupazioni della Corte per un aumento della spesa sanitaria in misura superiore agli obiettivi previsti in sede programmatica nei DPEF, espresse sia nelle audizioni che nelle relazioni rese al Parlamento¹³, sono state ribadite nel referto approvato nell'adunanza del 25 gennaio 2006 (Sezioni riunite del. n.1/CI/06), che ha rappresentato valutazioni unitarie sull'impatto conseguente ai contratti collettivi ed agli accordi relativi al settore sanitario stipulati nel 2005¹⁴. Nel citato referto è stata rappresentata la necessità del contemperamento del principio della autonoma determinazione di indirizzi di politica contrattuale degli enti del comparto sanità con la esigenza di assicurare un equilibrio nei conti del settore pubblico allargato, in coerenza con l'andamento delle grandezze macroeconomiche e con gli indirizzi generali di politica contrattuale. Al fine di rendere trasparente e verificabile il processo di quantificazione delle risorse, la Corte evidenzia l'esigenza fondamentale di individuare "indicatori, parametri, elaborazioni e proiezioni di dati desumibili dai documenti di bilancio e programmazione tali da garantire la sostenibilità dei costi di ciascuna tornata contrattuale", al fine di evitare, da una parte, ulteriori aggravii a consuntivo per ripianare bilanci di amministrazioni od enti non in grado di sostenere le relative spese e, dall'altra, che la maggior spesa di personale si rifletta negativamente sul livello dei servizi da rendere alla collettività¹⁵.

Al fine di una compiuta valutazione della effettiva disponibilità delle risorse e della sostenibilità degli oneri contrattuali va positivamente considerato l'art. 9 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con la legge 2 dicembre 2005, n. 248: la norma - finalizzata a dare evidenza alla evoluzione della spesa corrente per il personale e a fornire più precisi elementi di valutazione circa la sostenibilità degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali - ha previsto che, già a partire dal 2005, ciascuna Regione, al fine di accedere ai finanziamenti integrativi a carico dello Stato previsti dalla legislazione vigente, provveda alla costituzione, nei propri bilanci, di specifici accantonamenti per la copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti di lavoro (e, a partire dal 2006, delle convenzioni con il SSN), dando evidenza di tali accantonamenti nel modello riepilogativo di cui al decreto del Ministro della sanità del 16 febbraio 2001 e successive modifiche.

Le esigenze di monitoraggio del costo del lavoro nel settore sanitario si innestano dunque in una più ampia tematica ed esigenza di verifica di tutte le componenti gestionali e finanziarie del SSN, volte ad assicurare l'efficienza ed appropriatezza delle prestazioni erogate. L'efficienza ed appropriatezza nelle prestazioni del SSN costituiscono una delle esigenze prioritarie del sistema, con particolare attenzione delle discipline normative e pattizie: su tale binomio si fonda, nell'Intesa del 23 marzo 2005, il procedimento di verifica degli adempimenti da rispettarsi per accedere alle maggiori risorse a disposizione del SSN, in una ottica di

nell'ambito della medicina convenzionata, un terzo accordo ha interessato i medici pediatri di libera scelta (periodo di riferimento anni 2001-2006) sottoscritto il 15 dicembre 2005.

¹³ V. relazioni sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2002-2003 (Sez. aut., delib. n. 9/2004) e 2003-2004 (Sez. aut., delib. n. 7/2005). Ad esse, oltre che alle considerazioni esposte nel volume primo di questa relazione, si fa rinvio per una più dettagliata analisi degli andamenti finanziari del settore.

¹⁴ Tra i punti critici del sistema si evidenzia il notevole ritardo nella stipula degli accordi relativi al biennio 2002-2003, che, intervenuti a disciplinare retroattivamente gli effetti giuridici ed economici, si riferiscono ad un periodo ampiamente trascorso rispetto al biennio di riferimento. Si ricorda che il CCNL del comparto del SSN - infermieri e personale tecnico relativo al primo biennio economico - è stato sottoscritto il 19 aprile 2004 (v. deliberazione (SS.RR., n. 11 del 16 aprile 2004), mentre di recente, il 5 giugno 2006, è stato sottoscritto il secondo biennio (v. deliberazione (SS.RR., n. 20 del 29 maggio 2006, di non positiva certificazione). E' stato esaminato dalla Corte anche lo schema relativo al rinnovo contrattuale per il biennio economico 2004-2005 del personale dirigenziale del SSN.

¹⁵ In tale accezione il concetto di sostenibilità non richiede una puntuale analisi dell'andamento dei singoli bilanci aziendali, ma la ricostruzione di un complessivo scenario evolutivo dei conti dell'intero settore, sulla base di indicatori che diano affidamento sui margini di tenuta complessiva del sistema. E' peraltro significativa la considerazione che una situazione di disavanzo, anche consolidata nel tempo, non è di per sé ostativa al rinnovo della contrattazione per aumenti retributivi in linea con i tassi di inflazione programmati e compatibile con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

promozione di strumenti condivisi tra Stato e Regioni nel governo del sistema sanitario nazionale.

Si ricorda in proposito l'attività affidata alla *Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza* di cui all'articolo 4-bis, comma 10, del d.l. n. 63 del 15 aprile 2002, introdotto dalla legge di conversione 15 giugno 2002, n. 112, presieduta dal Ministro della salute e composta da quattordici esperti (più altrettanti supplenti) di cui uno designato dal Ministero dell'economia e delle finanze e sette designati dalla Conferenza Stato-Regioni. La Commissione, che svolge funzioni consultive per la integrazione e la modifica del dPCM 29 novembre 2001 relativo ai LEA, ha proceduto alla definizione delle condizioni di erogabilità delle prestazioni parzialmente escluse dai LEA ed alla formulazione di proposte per specificare e chiarire il contenuto di alcune aree prestazionali incluse o da includere nei LEA¹⁶.

In attuazione dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, si è provveduto a costituire, con decreto ministeriale del 21 novembre 2005, il *Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza*, cui è stato affidato il compito di monitorare l'erogazione dei LEA, verificando il rispetto delle condizioni di appropriatezza ed efficienza e la compatibilità con le risorse messe a disposizione per il SSN. Nella crescente interazione con le risorse finanziarie, il ruolo che l'Intesa affida a tale Comitato è rilevante ai fini della successiva certificazione al Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito in base all'Intesa stessa (art. 12). Il Comitato, che si avvale del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, utilizza i flussi informativi del *Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS)*, sulla base delle informazioni desumibili dal sistema di monitoraggio e garanzia di cui al d.m. 12 dicembre 2001¹⁷, di attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000, nonché delle risultanze dell'attività prevista dal comma 172, dell'art. 1, della legge 311/2004.

L'efficienza ed appropriatezza delle prestazioni del SSN sono espressamente considerate anche dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (l. finanziaria per il 2006), che al comma 283 dell'unico art. 1, prevede che con decreto del Ministro della salute, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, sia istituita la *Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni*, cui sono affidati compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio sanitario, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee-guida per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, di forme idonee di controllo dell'appropriatezza delle

¹⁶ La Commissione, nell'anno 2005, ha indirizzato i suoi lavori sui seguenti temi: ricognizione delle maggiori criticità nella attuale definizione dei LEA e individuazione di un percorso metodologico per l'inclusione, la modifica o l'esclusione delle prestazioni dai livelli; individuazione delle condizioni di erogabilità delle prestazioni "parzialmente escluse dai LEA in quanto erogabili solo secondo specifiche indicazioni cliniche" di cui all'allegato 2B al d.P.C.M. 29 novembre 2001. In particolare, la Commissione, anche avvalendosi dell'apporto di esperti di settore, ha esaminato la proposta di modifica del decreto ministeriale 12 dicembre 2001 concernente gli indicatori per il monitoraggio per l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza e la problematica degli standard minimi, qualitativi e quantitativi, per alcune prestazioni sanitarie di particolare impatto sul SSN, in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge finanziaria per il 2005.

¹⁷ Lo stesso decreto prevede la possibilità di aggiornare il sistema degli indicatori ed i relativi parametri di riferimento; al riguardo è stata elaborata una proposta per un nuovo sistema di indicatori di monitoraggio dei LEA che, rispetto al precedente *set*, contiene anche una dettagliata proposta di indicatori di appropriatezza e di *outcome*. Il nuovo *set* di indicatori contiene oltre 250 indicatori ed è strutturato con una sezione di indicatori per ogni livello e microlivello di assistenza, una sezione di indicatori di *outcome* ed una sezione di indicatori di contesto sociodemografico, economico ed ambientale. Per ogni indicatore è stata elaborata una scheda analitica contenente la descrizione, la formula matematica, le note per l'elaborazione, il significato ed il parametro di riferimento. Una specifica tematica concerne (v. decreto dirigenziale n. 17787 del 30 giugno 2005) la costituzione di un gruppo di lavoro con il compito di individuare ed elaborare una griglia di indicatori per lo svolgimento dell'attività di ispezione o accesso affidata al Ministero della salute ed estesa alla potestà di verifica dell'effettiva erogazione dei livelli Essenziali di Assistenza secondo criteri di efficienza ed appropriatezza, compresa la verifica dei relativi tempi di attesa.

prescrizioni delle stesse prestazioni, nonché di promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale¹⁸.

Di particolare rilievo, anche sul versante organizzativo, è la previsione, sempre nella legge 23 dicembre 2005, n. 266 (comma 283 dell'unico art. 1) di un *Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria* (SiVeAS) presso il Ministero della salute, al fine di verificare che i finanziamenti siano effettivamente tradotti in servizi per i cittadini, secondo criteri di efficienza ed appropriatezza¹⁹.

Nel considerare positivamente la maggiore consapevolezza della centralità della tematica di monitoraggio e controllo ed i correlati sforzi organizzativi, non appaiono peraltro del tutto chiare le delimitazioni e le interazioni tra le specifiche competenze tra i diversi Organismi preposti a tali delicate funzioni, essenziali, sia sotto il profilo del rispetto delle compatibilità finanziarie che della qualità ed appropriatezza dei servizi erogati²⁰.

Particolare attenzione al monitoraggio dei LEA e alla valutazione delle *performance* del SSN viene dedicata anche nel Piano sanitario nazionale per il triennio 2006-2008, recentemente approvato (d.P.R. 7 aprile 2006, in G.U. n. 149 del 17 giugno 2006), con qualche ritardo sulle scansioni prefigurate dalla norma (articolo 1 del decreto legislativo 502/1992), in base a cui sarebbe dovuto essere approvato nel corso del secondo semestre dell'anno 2005. La fase della predisposizione del nuovo Piano sanitario nazionale per il triennio 2006-2008 è stata ispirata ad una logica di collaborazione e di confronto, in coerenza al rinnovato contesto istituzionale²¹.

Il Piano - per il quale la competente sede istruttoria del controllo ha richiamato l'esigenza di una copertura "dinamica" da accompagnare ad una correlata costante verifica della congruità delle risorse finalizzate al finanziamento dei LEA - tende, tra l'altro, a rilanciare la prevenzione; qualificare e valorizzare le cure primarie e le cure ospedaliere e ambulatoriali; promuovere la partecipazione dei cittadini, rilanciare il ruolo del terzo settore. Il documento tiene conto, oltre che degli elementi di contesto riferiti alla situazione economica, demografica, epidemiologica del Paese e delle prospettive di sviluppo scientifico e tecnologico, anche delle evoluzioni delle

¹⁸ Con decreto del Ministro della salute viene fissata la composizione della Commissione, che comprende la partecipazione di esperti in medicina generale, assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, di rappresentanti del Ministero della salute, di rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e di un rappresentante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Alla Commissione è affidato il compito di fissare i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative previste dal comma 284 della stessa legge.

¹⁹ Il SiVeAS si avvale delle funzioni svolte dal Nucleo di supporto per l'analisi delle disfunzioni e la revisione organizzativa (SAR), di cui all'articolo 2 del decreto-legge 29 agosto 1984, n. 528, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 1984, n. 733, e all'articolo 4 della legge 1° febbraio 1989, n. 37; ad esso sono ricondotte anche le attività di cui all'articolo 1, comma 172, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, del sistema di garanzia di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, del sistema di monitoraggio configurato dall'articolo 87 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, nonché del Comitato di cui all'articolo 9 della Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Il Ministero della salute può avvalersi, anche tramite specifiche convenzioni, della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche o private, anche non nazionali, operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari, nonché di esperti nel numero massimo di 20 unità. Per la copertura dei relativi oneri è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008. Il decreto con cui sono definite le modalità di attuazione del SiVeAS è da emanarsi dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

²⁰ Relativamente alla tematica specifica concernente la pubblicazione e diffusione dell'attività sanitaria erogata dalle strutture del SSN rileva l'archivio nazionale delle Schede di dimissione ospedaliera (SDO). In particolare nell'anno 2005 sono stati raccolti, validati, elaborati e pubblicati tutti i dati relativi alle dimissioni ospedaliere effettuate dagli Istituti di ricovero presenti sul territorio nazionale. Le pubblicazioni dei dati mira a consentire una lettura delle attività e del livello di appropriatezza e di efficienza delle strutture ospedaliere italiane.

²¹ V. l' informativa sulle linee generali del Piano sanitario nazionale nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 22 settembre 2005. Il Ministero della salute ha ritenuto di avviare un ampio confronto, pur non esplicitamente previsto dalle norme vigenti, con le forze sociali, le organizzazioni più rappresentative del mondo sanitario e gli ordini professionali per una interlocuzione, di carattere informale, sulle linee generali dei contenuti del Piano: Nella Conferenza unificata del 28 marzo 2006 è stata acquisita l'Intesa con le Autonomie).

politiche sanitarie internazionali (OMS, OCSE) e di quelle della Unione Europea. Di particolare rilievo nell'attuale fase istituzionale appare la conferma del principio delle garanzie uniformemente offerte su tutto il territorio nazionale (c.d. "federalismo sanitario")²².

L'attività di programmazione si è esplicata anche attraverso la predisposizione del Piano nazionale della prevenzione e del Piano nazionale della formazione, previsti dalla legge finanziaria per il 2005 e dalla citata Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 tra gli obiettivi necessari anche per far conseguire alle Regioni il conguaglio del 5% del Fondo sanitario nazionale.

Nello sviluppo degli strumenti di rilevazione, un ruolo essenziale è assegnato al Nuovo sistema informativo sanitario, anche nella prospettiva dell'adozione di misure perequative in linea con la i nuovi principi fissati dall'art. 119 della Costituzione, la cui disciplina di attuazione non risulta peraltro ancora definita²³. Ad esso, la già citata Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 dedica particolare attenzione, nel contesto di assicurare strumenti e metodologie per il monitoraggio dei LEA, tempestivi, affidabili e idonei a rappresentare unitariamente la multiforme realtà sanitaria, stabilendo che il conferimento dei dati, sulla base di criteri fissati dalla Cabina di Regia, è ricompreso fra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso al maggior finanziamento previsto (V. *infra* par. 5.3).

3. Quadro generale degli andamenti finanziari.

3.1. Profili generali.

Per il 2005 i principali dati contabili evidenziano per il Ministero stanziamenti definitivi pari a 1.496,6 milioni (nel 2004 erano 1.421,9 milioni), confermando anche per tale esercizio una sensibile differenza tra stanziamenti iniziali, pari a 1.276,5 milioni (1.102,3 milioni nel 2004), e definitivi, come emerge dalla tabella che segue, articolata per C.d.R. Nella nota preliminare per il 2005 le previsioni ammontano a 1.169,6 milioni per le spese correnti e a 111,5 milioni per quelle in conto capitale, per un totale di 1.281,2 milioni.

²² In un rapporto di continuità con i precedenti cicli di programmazione sanitaria nazionale ed anche di programmazione sanitaria regionale sono state individuate alcune linee strategiche intese a connotare in senso europeo la organizzazione sanitaria italiana; a potenziare la promozione della salute e la prevenzione; a rimodellare le cure primarie, integrando la medicina generale con la medicina di distretto; a qualificare e razionalizzare i percorsi di diagnosi e terapia, soprattutto per l'assistenza ospedaliera e specialistica (*clinical governance*); a garantire l'integrazione tra prevenzione, cure primarie e assistenza specialistica ed ospedaliera, anche con i servizi sociali; a promuovere la ricerca e sviluppo in campo sanitario; a promuovere la partecipazione dei cittadini. Queste grandi linee strategiche sono tradotte in progetti e azioni, volte: a dare piena attuazione ai LEA; qualità ed equità delle prestazioni (con attenzione particolare alle liste di attesa); a sviluppare le politiche per la qualificazione delle risorse umane del SSN (professioni sanitarie e formazione continua con il sistema ECM); all'ammodernamento strutturale e tecnologico (*Health technology assessment*); alla promozione della ricerca sanitaria; al completamento del processo di aziendalizzazione; al sostegno alla famiglia ed alla promozione della maternità. Sono inoltre considerati interventi in materia di salute degli immigrati e delle fasce sociali marginali; di sicurezza alimentare; di sanità veterinaria e di benessere animale; di nutrizione come prevenzione; della politica del farmaco; dei Dispositivi medici; dell'Ambiente e salute.

²³ L'Alta commissione di cui all'art. 3 della l. n. 289 del 2002 (l. finanziaria per il 2003), incaricata di indicare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - sulla base dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, individuati in un accordo in sede di Conferenza unificata - ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, ha rassegnato una relazione al Governo in data 29 settembre 2005.

Esercizio 2005*(in migliaia di euro)*

CDR	Stanz. Iniz. competenza	Stanz. def. compet.	Massa impegn.	Impegni/ massa inp.	Econ. o maggiori spese	Res.fin. stanz.	Massa spendibile	Pag. totali
1 - Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	9.374	10.409	10.410	10.146	263	1	12.975	11.422
2 - Qualità	411.509	492.862	498.205	439.830	53.818	4.558	1.490.621	388.594
3 - Innovazione	573.617	625.425	674.863	618.788	844	55.231	908.746	649.326
4 - Prevenzione e Comunicazione	282.039	367.916	368.630	357.506	-4.521	15.646	525.173	283.383
Totale amm.ne	1.276.539	1.496.612	1.552.108	1.426.270	50.404	75.436	2.937.515	1.332.725

Per l'esercizio trascorso, su una massa impegnabile pari a 1.552,1 milioni si registrano 1.426,27 milioni di impegni, con 50,40 milioni di economie e 75,43 milioni di residui di stanziamento finali. Aumentano dunque i residui di stanziamento, rispetto ai 55,49 milioni di fine 2004: del complesso dei residui di stanziamento a fine esercizio peraltro solo 371 mila derivano da esercizi precedenti (55,12 milioni sono infatti gli impegni in conto residui), mentre la gran parte (75,06 milioni) deriva dalla competenza. I residui di stanziamento sono allocati per la parte maggiore (55,23 milioni) sul C.d.R. 3- Innovazione, mentre 15,64 milioni attengono al C.d.R. 4-Prevenzione e Comunicazione, con 4,55 milioni riferiti al C.d.R. 2- Qualità.

A fronte di una massa spendibile di 2.937,5 milioni, con 2.096,9 milioni di autorizzazioni di cassa, sono 1.332,7 milioni i pagamenti totali, con 1.472,2 milioni di residui totali finali.

Si conferma anche nell'esercizio trascorso la netta prevalenza delle risorse relative alla parte corrente. Per il Titolo I, a fronte di 1.353,87 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 1.378,96 milioni, si registrano 1.308,96 milioni di impegni lordi, con 44,9 milioni di economie in conto competenza e 44,02 milioni di residui di stanziamento finali; a fronte di una massa spendibile di 1.799,64 milioni, con 1.539,26 milioni di autorizzazioni di cassa, si rinvergono 1.211,57 milioni di pagamenti totali, con 474,17 milioni di residui totali.

Per il Titolo II gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 142,74 milioni, in aumento rispetto ai 42,19 milioni nel 2004. Tra le nuove spese di investimento si rinvergono 100 milioni di euro di nuovi stanziamenti di competenza sulla UPB 2.2.3.3 (Riqualificazione assistenza sanitaria - cap. 7111). A fronte di una massa impegnabile pari, per il tit. II, a 173,14 milioni, si registrano 136,60 milioni di impegni totali, con 31,04 milioni di residui finali di stanziamento.

Nella gestione assume dunque particolare rilievo il conto dei residui: quelli iniziali, pari a 1.440,90 milioni (distribuiti per 997,75 milioni sul C.d.R. 2-Qualità; per 283,32 milioni sul C.d.R. 3-Innovazione, per 157,25 milioni sul C.d.R. 4-Prevenzione e Comunicazione) influenzano dunque considerevolmente la massa spendibile. Particolarmente consistenti sono i residui in conto capitale, che portano la massa spendibile del tit. II a 1.137,86 milioni, con 557,63 milioni di autorizzazioni di cassa, rispetto ai quali si registrano 121,14 milioni di pagamenti totali, con 998,08 milioni di residui totali finali. Le maggiori risorse per investimenti, in conto residui, afferiscono al C.d.R. "Qualità" e sono allocate sulla UPB 2.2.3.3 (Riqualificazione dell'assistenza sanitaria) e sulla UPB 2.2.3.5 (Edilizia sanitaria), gestite dalla Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema. (v. par. seg.). Peraltro, a fronte di residui totali in conto capitale pari a 998,08 milioni, resta elevato anche l'importo dei residui del tit. I, pari, come si è detto, a 474,17 milioni.

Nel complesso del conto dei residui, sui 1.440,90 milioni di residui iniziali, comprensivi delle variazioni in c/residui, risultano pagati 374,3 milioni, con 984,4 milioni (di cui 984 di residui propri) di residui totali in conto residui a fine esercizio, così ripartiti: 825,85 milioni per

il C.d.R. 2 - Qualità, 86,24 milioni per il C.d.R. 3 - Innovazione, 71,71 per il C.d.R. 4 - Prevenzione e Comunicazione. Ad essi si aggiungono i residui di nuova formazione, pari a 487,7 milioni (sono stati infatti pagati 958,42 milioni in conto competenza), di cui 75.064 milioni di residui di stanziamento e 412.72 milioni di residui propri, così distribuiti tra i C.d.R.: per 194,19 milioni sul C.d.R. 2 - Qualità, per 137,35 milioni sul C.d.R. 3 - Innovazione, e per 155,47 milioni sul C.d.R. 4 "Prevenzione e Comunicazione".

Gestione dei residui

(in migliaia di euro)

Centri di responsabilità	Residui iniziali*	residui di nuova formazione		residui esercizi progressi		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 ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2.566	762	1	285	0	1.047	1	1.049
2 - Qualità	997.759	190.007	4.186	825.858	371	1.016.617	4.557	1.020.423
3 - Innovazione	283.321	82.123	55.231	86.244	0	168.367	55.231	223.598
4 - Prevenzione e Comunicazione	157.258	139.829	15.646	71.710	0	211.539	15.646	227.185
Totale amministrazione	1.440.904	412.721	75.064	984.097	371	1.397.570	75.435	1.472.255

* comprensivi delle variazioni in c/residui

	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio dello Stato (tit. I+tit. II)	121.293.661	119.137.975
Incidenza Ministero su bilancio Stato	1,19	1,24

In definitiva, l'ammontare dei residui risulta di significativa consistenza anche per l'esercizio trascorso. Come la Corte ha già osservato, va, peraltro, tenuto conto, oltre ai nuovi stanziamenti, di fattispecie diversificate (come gli investimenti e la ricerca) che presentano modalità e scansioni procedurali peculiari, come illustrato nel paragrafo seguente, e che coinvolgono il complesso mondo degli enti sanitari, con un ruolo ministeriale identificabile soprattutto nelle funzioni di programmazione e riparto delle risorse, e di verifica del loro utilizzo.

3.2. Analisi per categorie economiche.

Dalla classificazione per categorie economiche articolate in base allo schema del SEC'95 si conferma anche per il passato esercizio una connotazione del bilancio del Ministero in cui una netta prevalenza hanno i trasferimenti, sia di parte corrente che capitale.

La categoria economica I (*redditi da lavoro dipendente*), con 109,10 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile di 133,47 milioni, espone 137,13 milioni di impegni, evidenziando 22,76 milioni di residui di stanziamento; nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 155,24 milioni, con 133,47 milioni di autorizzazioni di cassa, sono stati eseguiti pagamenti totali per 137,89 milioni, con 25,42 milioni di residui totali a fine esercizio (per 22,7 milioni attengono ai fondi da ripartire per oneri al personale - FUA; vedasi par 5.2.).

Per la categoria II (*consumi intermedi*) si registrano 212,05 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile di 212,77 milioni, il consuntivo espone 209,80 milioni di impegni; nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 387,71 milioni,

con una autorizzazione di cassa per 257,3 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 152,33 milioni, con 203,95 milioni di residui totali finali.

Per le risorse contabilizzate nella voce 2.8 (Commissioni, Comitati, Consigli) si rinviengono 11,75 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una pari massa impegnabile sulla quale risultano 10,59 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 28,82 milioni, con una autorizzazione di cassa per 18,48 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 6,76 milioni, con 17,76 milioni di residui totali finali.

Per la voce 2.10 (*studi, consulenze, indagini*), si rinviengono 6,55 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una massa impegnabile pari a 7,25 milioni, sulla quale risultano 7,10 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 19,12 milioni, con una autorizzazione di cassa di 9,21 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 4,63 milioni, con 13,15 milioni di residui totali finali.

L'analisi per categorie evidenzia il ruolo dei trasferimenti come componente più cospicua delle risorse ministeriali: per quelli correnti del titolo I, l'aggregato corrispondente alle categorie economiche IV-V-VII, espone complessivamente 1.019,17 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una pari massa impegnabile, sulla quale risultano 929,91 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 1.240,07 milioni, con una autorizzazione di cassa per 1.131,86 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 906,87 milioni, con 244,55 milioni di residui totali finali.

Per la categoria IV (*trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*) si rinviengono 594,5 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una pari massa impegnabile, sulla quale risultano 568,52 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 791,69 milioni, con una autorizzazione di cassa per 722,81 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 588,33 milioni, con 182,97 milioni di residui totali finali e con economie totali per 20,37 milioni.

Per la categoria V (*trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private*) si rinviengono 404,60 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una pari massa impegnabile, sulla quale risultano 344,96 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 488,33 milioni, con una autorizzazione di cassa per 399 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 302,11 milioni, con 61,58 milioni di residui totali finali.

Anche per il titolo II (*spese in conto capitale*) rilevano in particolare nel bilancio del Ministero le risorse ricondotte ai trasferimenti (categorie economiche XXII-XXVI): con 122,92 milioni di stanziamenti definitivi di competenza - a fronte di 36,2 milioni nel 2004 e di soli 4,8 milioni del 2003 - per tale aggregato si evidenzia una massa impegnabile pari a 147,92 milioni ed una più consistente gestione di cassa, con una massa spendibile pari a 1.103,56 milioni ed una più ridotta autorizzazione di cassa (538,84 milioni).

Le risorse maggiori sono contabilizzate sulla categoria XXII (*contributi agli investimenti*) con 115,50 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una massa impegnabile pari a 140,50 milioni, sulla quale risultano 128,50 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 1.096,14 milioni, con una autorizzazione di cassa per 543,72 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 117,73 milioni, con 959,83 milioni di residui totali finali.

Per la categoria XXI (*investimenti fissi lordi ed acquisto terreni*) si registrano 19,81 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, rispetto ai 5,9 del 2004; tale voce evidenzia 7,9 milioni di impegni su una massa impegnabile pari a 25,22 milioni (con 17,4 milioni di residui di stanziamento); con una massa spendibile di 34,29 milioni ed una autorizzazione di cassa pari a 13,79 milioni sono stati eseguiti pagamenti totali per 3,28 milioni, con 30,94 milioni di residui totali finali.

3.3. Effetti sulla gestione finanziaria delle disposizioni della legge finanziaria 2005 e dei provvedimenti c.d. "tagliaspese" adottati nel 2005.

Notevoli sono le ripercussioni sulla gestione delle disposizioni della legge finanziaria per il 2005 e delle misure c.d. "tagliaspese" adottate nel 2005²⁴, per le quali si fa rinvio alle considerazioni generali esposte nel vol. I di questa relazione.

²⁴ Come è noto, con la legge finanziaria per il 2005 è stato introdotto il limite massimo del 2 per cento alla crescita della spesa della pubblica amministrazione; con la successiva circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005 il Ministero dell'economia e delle finanze - nel richiamare l'attenzione sulle disposizioni limitative della spesa - ha anche individuato, per ciascuna Amministrazione, l'entità dei possibili utilizzi 2005 per quanto riguarda la riassegnazione di entrate, spese obbligatorie e d'ordine e spese amministrative. Con d.l. n. 106 del 17 giugno 2005 "*Disposizioni urgenti in materia di entrate*" convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 31 luglio 2005, sono stati ridotti per il triennio 2005-2007 gli stanziamenti di parte corrente autorizzati dalla Tab. "C" della legge finanziaria (stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla stessa Legge Finanziaria).

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dati della competenza

(in milioni di euro)

categorie	bilancio 2004 previsioni 191/04 iniziali*	di 168 base 2004	regolazioni debitorie 2004	eccessenze di spesa 2004	limite stanziamento 2005 (base 2004+2%)	ddl 2005	regolazioni debitorie 2005	eccessenze di spesa 2005	% scost. Stanzamenti DDL 2005/limite stanziamento 2005	LB 2005* stanziamenti iniziali	% scost. Stanzamenti iniziali 2005/limite stanziamento 2005	stanziamenti finali 2005	% scost. Stanzamenti finali 2005/limite stanziamento 2005
redditi da lavoro dipendente	85,60		85,60		87,31	75,39			-13,65	76,91	-11,91	109,11	24,97
consumi intermedi	138,98	-14,13	124,85		127,35	150,65			18,29	146,59	15,11	212,05	66,57
IRAP	5,49		5,49		5,60	4,78			-14,56	4,73	-15,50	5,40	-3,58
trasferimenti correnti amministrazioni pubbliche	500,75	-13,40	487,35		497,10	568,94			14,45	564,98	13,66	594,51	19,60
trasferimenti famiglie e ISP	336,33		336,33		343,06	137,83			-59,82	336,33	-1,96	404,60	17,94
trasferimenti imprese													
trasferimenti estero	19,67		19,67		20,06	19,66			-1,98	20,05	-0,02	20,05	-0,02
risorse proprie CEE													
interessi passivi e redditi da capitale													
poste correttive e compensative													
ammortamenti												1,80	
altre uscite correnti	12,99		12,99		13,25	12,99			-1,96	12,99	-1,96	6,34	-52,12
totale categorie interessate dalla regola	494,98	-14,13	480,85	0,00	490,47	308,14	0,00	0,00	-37,17	502,98	2,55	636,71	29,82
totale categorie non interessate	604,83	-13,40	591,42	0,00	603,25	662,10	0,00	0,00	9,75	659,61	9,34	717,16	18,88
totale spese correnti	1.099,81	-27,53	1.072,28	0,00	1.093,72	970,24	0,00	0,00	-11,29	1.162,59	6,30	1.353,87	23,79
investimenti fissi lordi	2,55	-0,77	1,79		1,82	2,43			33,17	1,83	0,24	19,82	987,65
contributi agli investimenti ad ammi. pubbliche	0,00	-0,25	-0,25		-0,26	109,00			42.645,10	112,00	43.821,57	115,50	45.194,12
contributi agli investimenti ad imprese													
contributi agli investimenti famiglie ISP													
contributi agli investimenti ad estero													
altri trasferimenti in conto capitale						0,13				0,12		7,42	
acquisizione di attività finanziarie													
totale categorie interessate dalla regola	2,55	-0,77	1,79	0,00	1,82	2,43	0,00	0,00	33,17	1,83	0,24	19,82	987,65
totale categorie non interessate	0,00	-0,25	-0,25	0,00	-0,26	109,13	0,00	0,00	42.694,33	112,12	43.870,31	122,92	48.105,39
totale spese in c/capitale	2,55	-1,02	1,54	0,00	1,57	111,55	0,00	0,00	7.018,20	113,95	7.171,27	142,74	9008,47
totale categorie interessate dalla regola	497,53	-14,89	482,64	0,00	492,29	310,57	0,00	0,00	-36,91	504,80	2,54	656,53	33,36
totale categorie non interessate	604,83	-13,65	591,17	0,00	603,00	771,22	0,00	0,00	27,90	771,74	27,98	840,09	39,32
totale spese finali	1.102,36	-28,55	1.073,81	0,00	1.095,29	1.081,79	0,00	0,00	-1,23	1.276,54	16,55	1.496,61	36,64

Le entrate proprie del Ministero²⁵ rivestono un particolare rilievo per il finanziamento dell'azione amministrativa: per il 2005, a fronte di una richiesta dell'Amministrazione di 50.523.060 euro (e di 67.650.375 euro assentiti del 2004) risultano assentiti dal Ministero dell'economia e delle finanze solo 31.119.375 euro. L'amministrazione rappresenta che detta decurtazione ha creato notevoli problemi per lo svolgimento delle attività istituzionali, con particolare riferimento all'attività ispettiva dei carabinieri del NAS, alle campagne di informazione rivolte ai cittadini e alla realizzazione di progetti di interesse nazionale in materia sanitaria.

Ulteriori negative ripercussioni sulla gestione del 2005 si rinvencono nel mancato perfezionamento, entro la chiusura dell'esercizio, di numerosi atti di variazioni di bilancio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi a richieste formulate dall'Amministrazione nel II semestre dell'anno²⁶.

3.4. Le verifiche contabili.

L'attività di verifica contabile per l'esercizio 2005 ha riguardato per il Ministero diversi titoli di spesa, selezionati in ragione della significatività delle aree corrispondenti di spesa riferite a ciascuno dei Dipartimenti. Dalle analisi non sono emerse irregolarità documentali e contabili, pur ravvisandosi specificità procedurali in relazione alla peculiare fisionomia di molte delle spese dell'Amministrazione, in particolare di quelle che attengono a contributi per la realizzazione di interventi concernenti politiche la cui attuazione è rimessa alle Regioni e agli altri Enti della complessa realtà sanitaria.

Per il C.d.R. 2 (dipartimento della Qualità) sono stati esaminati due titoli relativi alle spese per il Sistema informativo sanitario, l'uno di parte corrente (capitolo 2200) e l'altro in conto capitale (capitolo 7121):

- il titolo n. 3 del Capitolo 2200 (parte corrente) per l'esercizio finanziario 2005, residui 2004, riguarda un pagamento di 267.945,06 euro effettuato l'8 marzo 2005²⁷;
- il titolo n. 29 di 461.562,00 euro sul Capitolo 7121 (esercizio finanziario 2005, conto residui 2004), è relativo alla fornitura di n. 500 P.C., effettuata in base ad una procedura CONSIP ex art. 26 della l. n. 488 del 1999, ed art. 58 della legge n. 388 del 2000, ("Convenzione per la fornitura di PC Desktop e dei servizi connessi per le PP.AA.");

²⁵ Come più ampiamente riferito nella scorsa relazione (sul rendiconto 2004) si ricorda che, dopo i provvedimenti adottati nel corso del 2003 di razionalizzazione ed aggiornamento di una parte delle tariffe e dei diritti di spettanza del Ministero, nel 2004 si era proceduto ad un ulteriore aggiornamento per le tariffe riferite al settore dei farmaci con d.m. 24 maggio 2004 (G.U. n. 128 del 3 giugno 2004). La ricaduta sull'attività amministrativa si rinviene per le entrate che, in base all'art. 5 comma 12 della legge n. 407 del 1990, integrato dall'art. 7 della legge n. 362 del 1999, possono essere utilizzate per lo svolgimento di attività di controllo, di programmazione, di informazione, di educazione sanitaria, per l'incentivazione del personale non appartenente al ruolo sanitario di livello dirigenziale. La procedura riguarda in particolare le somme affluite ai capitoli d'entrata 2225 "Tributi speciali per servizi resi al Ministero della salute" (maggiori introiti oltre lo stanziamento previsto) e 3629 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della salute".

²⁶ Il mancato perfezionamento entro il 31 dicembre 2005 dei provvedimenti di variazione del bilancio, non ha consentito di adottare provvedimenti di impegno dei nuovi stanziamenti di parte corrente previsti dalle leggi n. 123/2005 (celiachia), n. 219/2005 (disciplina attività trasfusionali), n. 229/2005 (indennizzi per danni vaccinazioni obbligatorie). Per quanto riguarda le somme da assegnare alla Casa del sollievo della sofferenza di S. Giovanni Rotondo, con la legge 121/2006 (art. 3 bis), di conversione del d.l. n. 75/2006, è stata conservata in conto residui la somma non impegnata al 31 dicembre 2005.

²⁷ Al riguardo è stato acquisito il contratto di appalto avvenuto, mediante gara europea, per l'erogazione dei servizi di gestione del sistema informativo stipulato in data 27 giugno 2003, avente durata 1 luglio 2003 - 31 agosto 2008; il decreto dirigenziale di approvazione del contratto; l'impegno di spesa a carico dell'esercizio finanziario 2003; l'autorizzazione ad assumere impegni di spesa a carico degli esercizi finanziari futuri da parte del Ministero dell'Economia e finanze ai sensi dell'art. 20 della legge 468/1978; il nulla osta dell'ufficio competente alla liquidazione della fattura emessa, attestante l'avvenuto adempimento da parte del RTI fornitore delle prestazioni contrattuali riportate dal fornitore sulle stesse fatture per il periodo ottobre - dicembre 2004.

Sempre per il C.d.R. 2 (dipartimento della Qualità) sono stati esaminati due ulteriori titoli di spesa, in relazione a due aree di spesa di particolare significatività, attinenti le politiche di investimento (v. par. 4.2.2), la cui attuazione è rimessa alle Regioni ed alle aziende sanitarie; si tratta dei seguenti titoli:

- titolo n. 4 di 100.000,00 euro in favore della Regione Liguria, pagato il 25 maggio 2005 sul cap. 7111 (ex cap. 7040, anno finanziario 2005, residui 2000; “Somme da assegnare alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell’Assistenza sanitaria nei grandi centri abitati”)²⁸;
- titolo n. 31 di 123.673,60 euro in favore della Regione Calabria, pagato il 20 ottobre 2005 sul capitolo 7130 (Somme da erogare alle Regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di strutture dedicate all’assistenza palliativa, ecc.) anno finanziario 2005 (residui 1998)²⁹.

Per il C.d.R. 3. (dipartimento dell’Innovazione), sono stati esaminati complessivamente diversi titoli di spesa, di cui due riguardano attività strumentali di acquisizione di beni e servizi:

- Con il titolo n. 164 di 158.811,45 euro sul capitolo 3102 (Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto) esercizio finanziario 2005, si è provveduto al saldo delle fatture emesse ed al pagamento di un acconto (pari a 38.457,69 euro) a fronte del servizio di noleggio a lungo termine di autoveicoli senza conducente fornito per il periodo giugno-settembre 2005. Detto servizio è stato attivato mediante adesione alla “Convenzione per la prestazione del servizio di noleggio a lungo termine di autoveicoli senza conducente per le PP.AA. contraenti” stipulata in data 10 aprile 2003 ai sensi dell’art. 26 della legge n. 488 del 23 dicembre 1999 dalla CONSIP.
- Per quanto riguarda il Capitolo 3130 (Somme occorrenti per il funzionamento dell’Osservatorio nazionale sull’impiego dei medicinali) esercizio finanziario 2005 – residui 2004 ed il relativo titolo n. 20 di 131.773,66 euro, pagato il 21 luglio 2005, il provvedimento di spesa è stato adottato su proposta dell’Agenzia italiana del farmaco su impegni assunti nell’anno 2004³⁰.

Altri due titoli concernono la ricerca corrente e quella finalizzata:

²⁸ Il pagamento del titolo di spesa trova il presupposto nella legge n. 448 del 23 dicembre 1998 – art. 71, che prevede un piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell’assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, con la procedura richiamata al par. 4.2.2.

²⁹ Il titolo di spesa trova il presupposto nella legge n. 39 del 26 febbraio 1999, e nel d.m. 28 settembre 1999 (*Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative – Hospice*: V. par. 4.2.2). Il titolo è stato emesso sulla base del decreto del Dirigente del settore di certificazione di avvenuta spesa di quanto assegnato con d.m. del 03/12/2004 e di richiesta di erogazione in favore della ASL beneficiaria del finanziamento assegnato con decreto del 28 marzo 2001 dal Ministero della salute.

³⁰ Si ricorda che l’art. 27 del decreto del Ministro della salute n. 245 del 20 settembre 2004, “Regolamento recante norme sull’organizzazione ed il funzionamento dell’AIFA” stabiliva che per la gestione contabile l’AIFA si avvallesse fino al 31.12. 2004 delle strutture del Ministero della salute, secondo modalità e procedure da adottarsi con decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. Successivamente, il decreto interministeriale 25 novembre 2004 ha previsto che le spese deliberate dall’AIFA, escluse quelle a carattere strumentale, continuassero a gravare per l’esercizio 2004 sui competenti capitoli di bilancio del Ministero della salute e che i relativi atti venissero adottati dalla Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici. Con decreto 29 dicembre 2004 la Direzione generale dei farmaci, nell’ambito delle rilevazioni, delle progettazioni e dei lavori di ristrutturazione dei locali siti al seminterrato della sede di via Serra Nevada, in seguito al trasferimento dell’Osservatorio nazionale dell’Impiego dei Medicinali all’Agenzia italiana del farmaco, ai sensi dell’art. 48, comma 8 del decreto-legge n. 269 del 23.09.2003, convertito in legge n. 326 del 23/11/2003, ha adottato il decreto di impegno della somma di euro 131.773,66, comprensivo di IVA per la fornitura di arredi e sedute. Per l’attribuzione dell’ordine è stato adottato il procedimento per le spese in economia di cui all’art. 3 comma n) del decreto 6 novembre 2002 “Modalità e procedure per l’acquisizione di beni e servizi e per l’esecuzione dei lavori in economia”. Il pagamento è stato disposto sulla base della presentazione della fattura e della dichiarazione di regolare esecuzione dei lavori.

- titolo n. 30 di 285.800,00 euro, pagato il 30 maggio 2005 sul cap. 3396 (Somme da assegnare agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ecc.)³¹ e del titolo n. 55 di 116.910,00 euro sul cap. 3398 (Spese per la ricerca finalizzata in attuazione degli obiettivi prioritari, biomedici e sanitari, del piano sanitario nazionale)³². Sono stati poi selezionati due titoli relativi all'attività di informazione:
- titolo n. 27 di 414.665,92 euro sul cap. 3431 (Spese per l'informazione verso gli operatori sanitari sulle proprietà, sull'impiego e sugli effetti indesiderati dei medicinali) pagato il 14.10.2005³³;
- titolo n. 23 di 2.398.804,80 euro sul capitolo 4128 (Spese per l'Informazione sanitaria ai fini della promozione della salute), pagato il 19 luglio 2005. La spesa si riferisce ad una convenzione con la RAI in data 22 aprile 2004 per l'importo globale di 3.426.864,00 euro (IVA inclusa) per la realizzazione di una campagna di comunicazione sulla salute ed il benessere dell'anziano³⁴.

Tale ultimo titolo attiene al C.d.R. 4/8 (dipartimento della Prevenzione e Comunicazione), per il quale sono stati selezionati diversi titoli, le cui procedure sottostanti appaiono significative dei rapporti con altri enti del SSN:

- titolo n. 43 di 350.000,00 euro sul cap. 4310 (Spese per l'attuazione di programmi e di intervento mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV, ecc.), riferito ad una convenzione stipulata in data 26 luglio 2005 con l'Istituto Superiore di Sanità³⁵;
- titolo n. 259 di 150.000,00 euro in favore dell'Istituto superiore di sanità sul capitolo 4393, relativo al programma di attività del CCM (Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie) per l'anno 2004³⁶;

³¹ E' stato riscontrato il decreto dirigenziale relativo al finanziamento dell'attività di ricerca corrente per il 2004, la relazione finale e la fattura a saldo, unitamente al rendiconto economico delle spese sostenute del soggetto beneficiario.

³² E' stata riscontrata la convenzione n. 206 tra il Ministero della salute e l'IRCCS beneficiario per regolamentare lo svolgimento dei programmi di ricerca sanitaria relativi all'anno 2003. In tale convenzione il progetto di ricerca ha la durata di due anni per un finanziamento pari a 389.700,00 euro; la prima rata anticipata è pari al 60 per cento del finanziamento totale; le rate successive ammontano complessivamente al 40 per cento del finanziamento totale, erogate per il 30 per cento alla scadenza del primo anno e per il rimanente 10 per cento a conclusione del progetto.

³³ In data 17 dicembre 2004 l'AIFA ha stipulato una convenzione per la realizzazione del servizio "Realizzazione della nuova edizione italiana del *British National Formulary*, sia in versione cartacea sia in versione elettronica, cd rom e on-line (Guida all'uso dei farmaci n. 3) per un importo complessivo di 1.244.000,00 euro comprensivo dell'IVA. I pagamenti sono effettuati previa valutazione da parte della Commissione di vigilanza di apposita relazione sullo stato di avanzamento dei lavori.

³⁴ La campagna, inizialmente a carico del solo capitolo 3431 della Direzione generale dei Farmaci e dei dispositivi medici (coinvolto dai tagli operati con il decreto legge n. 168 del 12/07/2004, convertito in legge n. 191 del 30/07/2004) ha interessato anche la Direzione della Comunicazione con l'impegno della somma di 3.426.864,00 euro a carico del cap. 4128 per l'es. finanziario 2004. Il Comitato di valutazione della campagna ha approvato le attività realizzate sino a quel momento e, stante l'avanzato stato di realizzazione delle stesse, ha dato parere favorevole alla corresponsione contestuale, in favore della RAI, delle prime due rate del corrispettivo previsto in convenzione (il 70 per cento del totale, per un importo conseguente di 2.398.804,80 euro). Il pagamento della somma sopra richiamata è stato autorizzato con decreto dirigenziale a cui sono stati allegati, tra l'altro, una copia conforme del verbale di approvazione delle attività, la relazione presentata dalla RAI e la fattura emessa dalla medesima in data 31/03/2005.

³⁵ Lo stanziamento di competenza del capitolo in oggetto per l'anno 2005, pari complessivamente a 2.381.478,00 euro, era stato ripartito tra la direzione generale della prevenzione sanitaria e la direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali; alla direzione generale della prevenzione sanitaria era stato assegnato l'importo di 881.478,00. Tale somma è stata destinata alla realizzazione di piani di intervento per la lotta all'AIDS autorizzati dal Ministro in data 18.04.2005, tra cui il Progetto "Sistema di sorveglianza e comunicazione delle nuove diagnosi di infezione da HIV". Con decreto dirigenziale 31.08.2005 è stata approvata e resa esecutiva la convenzione ed autorizzata la spesa complessiva di 700.000,00 euro; l'I.S.S. ha inviato il progetto esecutivo ed ha richiesto il pagamento del 50%, così come previsto all'art. 11 della convenzione, inviando anche la relativa nota di addebito. Il Comitato tecnico scientifico (di cui all'art. 5 della convenzione) istituito con decreto dirigenziale 15.02.2005, dopo aver esaminato il Progetto esecutivo succitato, ha espresso parere favorevole alla corresponsione dell'acconto del 50 per cento. Pertanto con decreto dirigenziale 1.12.2005 è stato emesso il titolo di spesa esaminato.

- titolo n. 67 di 148.491,30 euro in favore della Regione Sicilia, pagato il 20.12.2005 sul capitolo 4396 (Somme da destinare alla concessione di finanziamenti finalizzati alle Regioni, per la realizzazione del programma teso ad incrementare le potenzialità diagnostiche in campo oncologico) destinato al miglioramento degli *screening* per la prevenzione del cancro della mammella e del collo dell'utero e all'attivazione del nuovo *screening* per il cancro del colon retto, eliminando le notevoli differenze esistenti nelle varie Regioni in termini di accesso alla prevenzione³⁷;
- titolo n. 6 di 1.136.698,35 euro in favore dell'Istituto zooprofilattico sper. Liguria e Val d'Aosta, pagato il 26 luglio 2005 sul cap. 4301 (Somma da assegnare agli Istituti di zooprofilattici sperimentali per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente; es. finanziario 2005 – residui 2004³⁸).

4. Programmazione e gestione delle risorse finanziarie.

4.1. Il quadro programmatico generale ed i raccordi con i documenti di bilancio.

Di primaria valenza è per il Ministero della salute il ruolo della programmazione, che si svolge sulla base di un percorso complesso, che interagisce con il sistema delle Regioni e delle aziende sanitarie, come si evince dalle richiamate linee del Piano Sanitario Nazionale per il triennio 2006-2008, e dalla Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, che prevede, tra l'altro, il *Piano Nazionale della Prevenzione* ed il *Piano nazionale della formazione*, di sensibile ricaduta sull'attività dell'Amministrazione. Va infatti considerato che i dipartimenti del Ministero della salute svolgono un ruolo propositivo e di raccordo nella elaborazione ed attuazione di politiche pubbliche che, come la Corte ha già osservato, coinvolgono il più delle volte diversi livelli decisionali, con un ruolo prevalentemente propositivo nel policentrico sistema della sanità.

Nella programmazione per il 2005 ed il 2006, pur tenendo conto - come già evidenziato - che taluni obiettivi, già inseriti nella direttiva degli anni precedenti, sono ripresi anche nel 2005, avendo un carattere pluriennale in coerenza con la fisionomia delle politiche pubbliche di

³⁶ Si tratta dell'acconto di 150.000,00 euro (il cui pagamento è stato disposto con il decreto dirigenziale 22.11.2005) pari al 50 per cento dell'intero corrispettivo di 300.000,00 euro per la stipula di un accordo di collaborazione con l'Istituto superiore di sanità, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, per la realizzazione del progetto denominato "Sorveglianza di laboratorio delle malattie prevenibili con vaccinazione e rinforzo del piano di eliminazione del morbillo e della rosolia congenita", inserito nel programma di attività del CCM per l'anno 2004 (nel quale sono stati stanziati per l'ambito di attività "Vaccini e vaccinazioni" complessivamente 3.100.000,00 euro). V. par. 4.2.

³⁷ Si ricorda che l'art. 2-bis, comma 1, del decreto-legge n. 81 del 29/03/2004, recante "Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica", convertito con modificazioni dalla legge n. 138 del 26/05/2004, affida allo Stato il compito di predisporre, per il triennio 2004-2006, un programma, finanziato con 10.000.000,00 euro per l'anno 2004, 20.975.000,00 euro per l'anno 2005 e 21.200.000,00 euro per l'anno 2006, finalizzato alla concessione di finanziamenti destinati alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano, alle Fondazioni - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, agli IRCCS non trasformati in Fondazioni e all'Istituto superiore di sanità. Con decreto del Ministero della salute del 2/12/2004 è stato approvato il "*Piano per lo screening del cancro del seno, della cervice e del colon retto*", nel quale sono state definite le modalità, i criteri ed i soggetti istituzionali per la sua attuazione, nonché la ripartizione per il triennio 2004-2006 delle risorse finanziarie stanziate. Il Piano prevede che l'80 per cento della somma complessiva (52.175.000 euro) pari a 42.279.650 euro per il triennio 2004-2006, venga ripartita in favore delle Regioni e delle Province autonome al fine di attivare i programmi di *screening* laddove non esistono e di migliorare i programmi già esistenti. Per l'anno 2004, la quota destinata alle Regioni è pari a 7.057.984 euro. Il d.m. ha anche stabilito (art. 1) che il finanziamento per l'anno 2004 debba avvenire in due *tranche*: il 30 per cento a seguito della presentazione del progetto regionale relativo ai tre screening, il 70 per cento a seguito dell'attivazione di almeno un progetto pilota a livello regionale. In relazione a detta procedura, è stata erogata, con mandato di pagamento n. 67, la somma di 148.491,30 euro, relativo all'acconto del 30 per cento della quota spettante per obiettivi "riequilibrio" e "colon retto" a seguito della presentazione del progetto da parte della Regione siciliana.

³⁸ La quota assegnata è stata determinata attraverso parametri di valutazione introdotti ai fini dell'attribuzione del finanziamento (approvati dalla Commissione Nazionale per la Ricerca sanitaria).

settore, appare significativa la riconduzione degli obiettivi strategici al ruolo d'indirizzo e propositivo del ministero nell'ambito del SSN.

In tale contesto assume peculiare rilievo la programmazione interna, intesa non solo ad una più coerente utilizzazione delle risorse, ma anche ad una esplicazione delle funzioni degli apparati centrali adeguata alle esigenze provenienti dal sistema. In tal senso va positivamente considerato anche il carattere *trasversale* della programmazione per il 2005, caratterizzata cioè da una impostazione progettuale intesa a valorizzare l'interazione a livello interdipartimentale tra più direzioni generali (pur restando ciascuna di esse titolare di specifici obiettivi rientranti nella propria sfera di azione).

Con riguardo alla direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, adottata il 14 gennaio 2005, si osserva che con tale documento sono stati individuati 6 obiettivi strategici, raccordati agli obiettivi del programma di Governo ed alle priorità politiche fissate dal Ministro nel contesto degli obiettivi definiti dal Piano sanitario nazionale, tenuto conto del nuovo quadro costituzionale dei rapporti istituzionali tra Stato e Regioni. Gli obiettivi strategici sono a loro volta declinati in 36 obiettivi operativi, che rappresentano in concreto le attività da realizzare per il relativo conseguimento. Per ciascun obiettivo operativo è stato definito il relativo programma d'azione, di cui sono dettagliatamente indicate azioni, scadenze temporali, *output*, peso percentuale, vincoli e responsabilità; indicatori di riferimento funzionali al presidio del monitoraggio delle diverse fasi ed alla verifica del grado di raggiungimento dell'obiettivo. Tali contenuti sono riportati in specifiche schede, che fanno parte integrante della direttiva. In relazione all'attività di monitoraggio, coordinata dal SECIN, la direttiva prescrive che i Capi dei Dipartimenti, titolari dei centri di responsabilità, al fine di assicurare un'attività di costante verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, debbano produrre, in tre momenti intermedi (fine marzo, fine giugno e fine settembre), rapporti sul livello di realizzazione dei connessi programmi d'azione, oltre al *report* finale sul grado di realizzazione degli obiettivi effettivamente conseguiti³⁹.

Sotto il profilo metodologico va considerato che - anche in coerenza alle sollecitazioni della Corte - l'Amministrazione, a partire dal 2005, ha inteso operare verso una maggiore integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, articolando il processo di programmazione nelle fasi individuate al punto 1 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004. Nel processo di programmazione strategica per l'anno 2006 alla fissazione delle priorità politiche fissate dal Ministro, con proprio atto di indirizzo in data 30 marzo 2005, è dunque seguita da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa la proposta degli obiettivi strategici, definitivamente consolidati con l'emanazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione.

I raccordi tra programmazione strategica e programmazione finanziaria emergono nei prospetti, contenuti nella nota preliminare per il 2006, che riconducono specifici capitoli di bilancio alle "*Ipotesi delle principali linee programmatiche*", articolate per aree. Nel prendere atto di tali positivi progressi sul piano metodologico, non si riscontra peraltro, nella direttiva generale per il 2005 un puntuale raccordo tra le risorse e obiettivi e programmatici.

Tra gli atti di programmazione per il 2005 si segnala l'adozione di un atto di indirizzo del Ministro in data 21 ottobre 2005, adottato a ridosso della già citata normativa d'urgenza (d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, convertito dalla l. 30 novembre 2005, n. 244, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria), che ha modificato ed integrato la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2005, emanata in data 14 gennaio 2005, con una connessa rimodulazione delle risorse finanziarie. Nell'atto di indirizzo sono state

³⁹ L'attività di monitoraggio prevede la verifica, con cadenza trimestrale, delle schede di ciascun obiettivo operativo, che riepilogano: azioni, scadenze temporali, indicatori (da approfondire), peso percentuale, vincoli e responsabilità. La valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi è formulata sulla base di tre dimensioni: quantità, qualità, ed analisi del rispetto dei termini previsti.

individuare, in ragione dell'accertata urgenza, misure preventive per fronteggiare l'insorgenza dell'epidemia dell'influenza aviaria, tenendo conto delle seguenti aree di attività: sanità veterinaria; sicurezza degli alimenti e della nutrizione; valutazione del rischio nella catena alimentare e dei rapporti con l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare. Al Capo Dipartimento è stata assegnata l'adozione, in via primaria, in relazione allo stato della situazione d'allarme per l'influenza aviaria, e previa informativa al Ministro, di tutti gli atti di organizzazione necessari alla tutela della salute pubblica, insieme alla disponibilità, con effetto immediato, di risorse umane e finanziarie⁴⁰.

Nell'atto di indirizzo si è dunque evidenziata, in considerazione delle possibili emergenze, la necessità di un urgente avvio da parte del Capo Dipartimento delle azioni necessarie, con una tempestiva predisposizione dei programmi (entro 8 giorni dalla comunicazione della direttiva) ed invio (per il tramite del Servizio di controllo interno) per la definitiva approvazione⁴¹.

Correlate alle funzioni di programmazione sono quelle dei controlli interni, come disegnati dal d.lgs. n. 286/1999 e concretamente attuati nell'amministrazione.

L'attività svolta dal Servizio di controllo interno "strategico" – ricostituito con d.m. del 7 giugno 2005, con una modifica della sua composizione rispetto all'assetto già prefigurato dal d.m. 5 agosto 2003 - ha riguardato in particolare la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. In coerenza con la metodologia seguita è stata predisposta una ampia ed articolata relazione, ex art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999, contenente in dettaglio lo stato di attuazione degli obiettivi stabiliti per l'anno 2005⁴².

Merita attenzione anche la realizzazione del sistema di controllo di gestione. Si ricorda che già nelle precedenti Direttive generali per l'attività amministrativa si affiancavano a quelle "esterne" politiche intersettoriali "interne" (obiettivi definiti di "miglioramento") volte a dare maggiore efficienza all'organizzazione attraverso: la semplificazione delle procedure di accesso ai procedimenti e della comunicazione interna ed esterna; la promozione delle attività di formazione e diffusione della cultura del risultato; il governo della spesa. In tale prospettiva si inserisce il progetto relativo all'attività di controllo di gestione⁴³. In particolare il Ministero ha

⁴⁰ Sul piano delle risorse si è consentito, da parte del Capo del Dipartimento, l'immediato avvalimento del personale già in forza alla Direzione Generale della sanità veterinaria e degli alimenti, affidando, nello stesso tempo, al Direttore generale del personale organizzazione e bilancio del Ministero, il compito, d'intesa con i Capi Dipartimento, di selezionare una prima provvista di personale di 8 dirigenti e di 20 unità di personale amministrativo da assegnare al neocostituito Dipartimento, in aggiunta a quello già in servizio presso la Direzione Generale della sanità veterinaria e degli alimenti, precostituendo i mezzi necessari al funzionamento delle nuove strutture e ponendo in essere gli adempimenti destinati a realizzare le conseguenti modifiche ordinamentali. Per le risorse finanziarie si indicano, nella direttiva, quelle afferenti ai capitoli 4022 - 4023 - 4117 - 4118 - 4119 - 4120 - 4121 - 4122 - 4123 - 4138 - 4143 - 4300 - 4301 - 4330 - 4340 - 4391 - 4394 - 7310 - 7330 dello stato di previsione del Ministero. Al decreto ministeriale 26 gennaio 2005 che ha attribuito le risorse finanziarie indicate nella tabella 15 della legge n. 312/2004, è dunque seguita l'individuazione delle risorse finanziarie da destinare al nuovo Dipartimento, costituite da quelle già assegnate agli uffici dei quali si prevede la confluenza in esso nonché nelle aggiuntive risorse rese disponibili con il citato d.l. n. 202/2005 (v. decreto-ponte adottato in fine esercizio, in data 29 dicembre 2005, con cui sono poi state considerate di pertinenza del nuovo Dipartimento le risorse ivi individuate).

⁴¹ Tempi analogamente rapidi sono stati previsti per i tre Direttori generali, chiamati a collaborare con il Capo Dipartimento per la definizione, entro 10 giorni, delle relative strutture amministrative e per l'attivazione delle immediate misure necessarie alla piena operatività degli uffici in relazione alle nuove funzioni assegnate al Dipartimento, anche per fronteggiare l'eventuale evolversi di emergenze di ordine sanitario.

⁴² Nel più recente rapporto del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (IV rapporto, reso nel marzo 2006), si legge che il sistema dei controlli interni nel Ministero si è positivamente sviluppato nel corso della legislatura. Il controllo strategico è ormai "consolidato" ed il controllo di gestione ed i sistemi di valutazione delle risorse umane "si stanno sviluppando secondo linee programmatiche metodologicamente corrette".

⁴³ Come già illustrato in precedenti relazioni, tra la fine del 2003 ed il 2004 è stato previsto uno specifico obiettivo operativo per "l'implementazione del sistema di monitoraggio della spesa ai fini dell'applicazione in via sperimentale del sistema di controllo di gestione".

aderito al programma di potenziamento dei sistemi di efficienza interna della P.A. (c.d. “*back office*”), coordinato dal CNIPA. E’ stato elaborato lo schema dello studio di fattibilità e del capitolato tecnico, sui quali il CNIPA ha espresso il previsto parere di congruità tecnico-economica, sulla cui base si è svolta la gara per l’affidamento e la realizzazione del relativo progetto. La stipula del contratto di durata biennale con la società aggiudicatrice è avvenuta il 21 marzo 2005. Il Ministero aveva avviato nel 2004 la “mappatura dei centri di costo” e nel 2005 ha individuato le “linee di attività”. Di particolare interesse anche ai fini della rendicontazione è la riconduzione alla classificazione RGS-ISTAT delle “macroattività”. In relazione alla struttura del Ministero, sono previsti tre livelli di centro di costo⁴⁴ su cui basare il controllo sulle attività gestionali, identificate al 1° livello nel Gabinetto del Ministro e nei Dipartimenti; al 2° livello nei Dipartimenti per l’attività dei propri Uffici dirigenziali non generali, nelle Direzioni generali, nell’Ufficio di Gabinetto, nell’Ufficio legislativo, nelle Segreterie del Ministro e dei Sottosegretari, nel Servizio di controllo interno e nell’Ufficio stampa; al 3° livello negli Uffici dirigenziali non generali dipendenti dagli Uffici del livello precedente e negli Uffici dirigenziali territoriali⁴⁵. Nel luglio 2005 ha avuto effettivo inizio l’attività della società fornitrice dei servizi di consulenza, progettazione e sviluppo del sistema di controllo di gestione⁴⁶. Nel corrente anno è stata anche pianificata l’attivazione del sistema informativo di contabilità generale (SI.CO.GE).

4.2. Risultati dell’attività gestionale nei principali settori di intervento.

Le risorse di cui alla tab. 15 della legge n. 312 del 30 dicembre 2004, e del d.m. 31 dicembre 2003 del Ministero dell’economia e delle finanze di ripartizione in capitoli delle UPB sono state assegnate con d.m. 26 gennaio 2005 a ciascuno dei 4 C.d.R. (Gabinetto e 3 Dipartimenti allora previsti). Si tratta di 9,4 milioni destinati al C.d.R. Gabinetto; 492,86 milioni destinati al C.d.R. 2-Qualità; 573,6 milioni destinati al C.d.R. 3-Innovazione; 282 milioni destinati al C.d.R. 4-Prevenzione e comunicazione. Tale provvedimento ministeriale di assegnazione richiama espressamente il decreto interministeriale con cui è stata affidata alla Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio, in base all’art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, come già nei precedenti esercizi, la gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, al fine di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi di gestione.

Anche per il 2005 l’assegnazione delle risorse è stata destinata in via complessiva a ciascuno dei 4 C.d.R., senza specifica correlazione con il quadro degli obiettivi programmatici, ma richiamando in sintesi la direttiva generale adottata il 14 gennaio 2005, con riserva di ulteriore approvazione dei singoli programmi di attività. Per l’esercizio trascorso l’analisi dei risultati dei principali programmi e obiettivi va dunque svolta nelle peculiari coordinate di natura programmatica indicate, individuandone la ricaduta sullo stato di previsione.

Va considerato che (fisiologicamente) di minore rilievo quantitativo sono le risorse assegnate al C.d.R.1 - Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all’opera del Ministro: per esso si rinvencono 10,40 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed una pari massa

⁴⁴ Ai centri di costo saranno imputati i costi di esercizio attribuendo i costi direttamente connessi all’attività specifica dell’ufficio e individuando i criteri di ripartizione dei costi comuni a più strutture.

⁴⁵ Le unità responsabili della gestione del sistema di controllo di gestione sono: l’ufficio “bilancio e controllo di gestione” della Direzione generale del personale organizzazione e bilancio; il “Servizio di controllo interno”; gli uffici “programmazione e controllo” dei singoli Dipartimenti; l’ufficio “coordinamento, sviluppo e gestione del sistema informativo” della Direzione generale del sistema informativo; gli uffici “affari generali”, come referenti nelle singole Direzioni generali.

⁴⁶ Nella prima fase si è operato per la messa a punto del modello, la definizione del processo di pianificazione e controllo, con l’applicazione in via sperimentale ai centri di costo che fanno capo agli Uffici dirigenziali della Direzione generale personale, organizzazione e bilancio ed agli Uffici territoriali di Roma – Fiumicino (Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera, Ufficio veterinario adempimenti comunitari e Posto ispezione frontiera), prevedendone, nel corso del 2006, la graduale estensione all’intera Amministrazione.

impegnabile, sulla quale risultano 10,14 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 12,97 milioni, con una autorizzazione di cassa per 12,85 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 11,42 milioni, con 1,04 milioni di residui totali finali.

4.2.1. Qualità.

Per il C.d.R. 2 Qualità, corrispondente al Dipartimento della qualità - con compiti di sviluppo e di monitoraggio dei sistemi di garanzia della qualità del Servizio sanitario nazionale, con la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale, della formazione del personale e dell'individuazione dei fabbisogni informativi - si evidenziano 492,86 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 498,20 milioni, sulla quale gli impegni sono pari a 439,83 milioni, le economie in conto competenza a 53,81 milioni, i residui di stanziamento a 4,5 milioni.

Sulla massa spendibile, pari a 1.490,62 milioni (per 997,55 milioni di residui iniziali) con una autorizzazione di cassa pari a 897,87 milioni, risultano pagamenti totali per 388,59 milioni, con 81,60 milioni di economie totali e 1.020,42 milioni di residui totali finali, di cui la gran parte (826,23 milioni) in conto residui.

Le spese per funzionamento per il C.d.R. Qualità (UPB 2.1.1.0) risultano pari a 61,31 milioni di stanziamenti definitivi di competenza; sulla massa spendibile di 113,90 milioni, con una autorizzazione di cassa per 81,51 milioni, risultano 67,78 milioni di pagamenti totali, con 38,77 milioni di residui totali finali, dei quali 30,63 milioni derivanti dalla competenza e 8,14 milioni in conto residui.

INVESTIMENTI

Al C.d.R. Qualità fanno capo le maggiori risorse del Ministero destinate ad investimenti. Si evidenzia un forte incremento degli stanziamenti iniziali, che passano dai 1,75 milioni dell'esercizio precedente a 105,86 milioni, quasi completamente confluiti nel conto dei residui; sui residui iniziali, pari a 921,9 milioni risultano pagati 94,4 milioni, con 814,73 milioni ancora da pagare. Sono dunque rilevanti i residui totali finali, pari a 920,44 milioni di euro (dei quali 814,73 in conto residui). Essi sono riconducibili per 814,59 milioni alla UPB 2.2.3.3 - Riqualficazione dell'assistenza sanitaria e per 89,68 milioni alla UPB 2.2.3.5 - Edilizia sanitaria; 16,09 milioni attengono alla informatica di servizio (UPB 2.2.3.4).

Programma di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani.

L'art. 71, comma 1, della legge n. 448 del 23 dicembre 1998 ha previsto un Piano straordinario per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione dell'assistenza sanitaria in alcuni grandi centri urbani, con particolare considerazione di quelli situati nelle aree centro-meridionali⁴⁷. A tal fine sono stati stanziati 1.239.497.000,00 euro per la realizzazione dei programmi presentati dalle Regioni ed approvati dalla Conferenza Stato-Regioni. Alle Regioni - tenute a contribuire per una somma pari almeno al 30% del finanziamento complessivo dei programmi presentati - è stata corrisposta una quota pari al 5 % dell'intero finanziamento per la progettazione esecutiva; risultano meno utilizzati i

⁴⁷ Al fine di pervenire alla riqualificazione dei centri urbani indicati dalla legge, è prevista una Commissione paritetica che provvede all'istruttoria dei progetti con le modalità previste dal d.m. 15 settembre 1999, al termine dei lavori la Commissione predispone una relazione tecnica ed una valutazione complessiva di ciascun progetto esaminato. A sostegno delle Regioni per verificare la coerenza dei programmi al parere della Commissione opera presso il Ministero della salute un Nucleo interregionale con il compito di provvedere all'istruttoria per progetti presentati dalle Regioni in sostituzione di progetti precedenti, per i quali sussista una riserva o un parere negativo da parte della Commissione o che siano stati oggetto, da parte delle Regioni stesse, di modifiche relative alla struttura dei finanziamenti nell'ambito dei diversi interventi propri del progetto. Il Nucleo interregionale predispone un rapporto contenente una breve relazione su ciascun piano e/o progetto presentato ed il proprio parere al riguardo.

finanziamenti successivi al 5 per cento, in ragione di difficoltà e variazioni di ordine programmatico e progettuale⁴⁸.

Sulla UPB 2.2.3.3 (Riqualificazione assistenza sanitaria - cap. 7111) risultano 100 milioni di nuovi stanziamenti di competenza; rileva la gestione dei residui iniziali, pari a 748,41 milioni, su cui risultano 33,81 milioni di pagamenti, con 814,59 milioni di residui totali finali.

Programma nazionale per la realizzazione di strutture residenziali di cure palliative e di assistenza ai malati terminali.

Sulla UPB 2.2.3.5 - Edilizia sanitaria, anche per il 2005 privo di stanziamenti di competenza, sui residui iniziali, pari a 161,19 milioni, risultano pagamenti per 58,74 milioni, con 89,68 milioni di residui finali. L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 450 del 28 dicembre 1998, convertito nella legge n. 39 del 26 febbraio 1999, aveva delegato il Ministro della salute ad adottare un *“Programma su base nazionale per la realizzazione, in ciascuna Regione e Provincia autonoma, in coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, di una o più strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita”*. Per la realizzazione delle strutture sono stati assegnati alle Regioni, per gli anni 1998 - 1999 e 2000 - 2002, finanziamenti per complessivi 206,6 milioni di euro (125.101.215,39 euro relativi alla prima tranche e 81.449.633,42 euro per la seconda), la cui erogazione negli anni è dipesa dalle specifiche scansioni di spesa e progettuale previsti dal programma. Tutte le Regioni hanno presentato un programma, nel quale sono stati identificati gli interventi da realizzare ed un progetto di rete assistenziale per i malati terminali, ricevendo, successivamente all'approvazione del programma, la quota del 5 per cento per la progettazione esecutiva. Al 31 dicembre 2005 sono stati complessivamente erogati 102.419.758,78 euro⁴⁹. Risultano attivate 37 strutture residenziali per cure palliative (hospice) finanziate con la legge n. 39, principalmente nel Centro Nord.

Programma straordinario di investimenti in sanità.

Per il programma straordinario di investimenti in sanità di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1998 il Ministero - in particolare tramite il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituito con d.m. 27 settembre 2000 - svolge un ruolo propositivo e di supporto nella programmazione negoziata con le Regioni, in raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze (nel cui stato di previsione sono allocate le relative risorse) e la Conferenza Stato-Regioni.

L'amministrazione informa che alla data del 31.12.2005 sono stati complessivamente sottoscritti 33 tra Accordi di programma, Accordi integrativi e Accordi stralcio, di cui 5 sono Accordi di programma quadro all'interno di Intese istituzionali di programma a norma dell'art. 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996 e 28 sono Accordi di programma ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502/92⁵⁰.

⁴⁸ L'Amministrazione informa che per il 2005 risultano erogati finanziamenti per € 206.657.659,30 e liquidati per 173.213.643,83.

⁴⁹ Sulla base dei dati rappresentati dall'Amministrazione - che riporta difficoltà programmatiche a livello regionale ed aziendale - si è registrata, per la prima fase di finanziamento (anni 1998-1999), una perenzione di 12.765.056,69 euro per i fondi 1998, con il rischio di una perenzione di 28.776.479,68 euro per i fondi 1999.

⁵⁰ Il valore complessivo delle risorse finanziarie messe a disposizione delle Regioni ammonta a € 7.647.395.389,98, a cui si aggiungono i programmi relativi agli Enti per complessivi € 565.469.844,60. Le risorse ripartite tra le Regioni ancora disponibili per la sottoscrizione di ulteriori Accordi di programma ammontano dunque complessivamente a € 2.308.591.253,94. Nel corso del 2005 sono stati sottoscritti 6 nuovi Accordi di programma: con la regione Valle d'Aosta (Accordo integrativo sottoscritto il 13.01.2005 per € 4.131.655,00 a carico dello Stato); la regione Molise (Accordo sottoscritto il 3.02.2005 per € 11.772.891,75 a carico dello Stato); la regione Lombardia ha sottoscritto un terzo Accordo il 7.03.2005 per € 32.670.452,00 a carico dello Stato; la Provincia Autonoma di Trento ha sottoscritto un secondo Accordo il 15.03.2005 per € 20.115.996,00 a carico dello Stato; la Provincia Autonoma di Bolzano ha

Nell'attività volta a promuovere il concorso e la collaborazione di soggetti istituzionali diversi è rilevante la concreta operatività dei sistemi informativi e di monitoraggio: va in proposito segnalato che uno degli obiettivi strategici del Nuovo sistema informativo sanitario (v. infra, par. 5.3), è rappresentato dall'"Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità", finalizzato al supporto dei processi di regionalizzazione e di coesione del SSN; esso richiede una tempestiva alimentazione ed un corretto funzionamento del sistema di monitoraggio, sulla base di metodiche condivise dalle Regioni e dal Ministero, integrando le informazioni relative alle diverse linee di investimento in vista di una adeguata programmazione e valutazione dei progetti presentati.

PROCREAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA

Sulla UPB 2.1.2.18 (Procreazione assistita) sono allocate, in base alla legge n. 40 del 2004 "*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*", le risorse per finanziamenti per trasferimenti alle Regioni, studi e ricerche, campagne di informazione e di prevenzione e per il funzionamento del relativo registro nazionale. Sulla UPB 2.1.2.18 (cap. 2440) risultano assegnati 6,80 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, tutti impegnati e pagati.

INDENNIZZI

Nel Dipartimento interventi di consistente rilievo quantitativo concernono le somme per indennizzi alle vittime di trattamenti da emoderivati, allocate sulla UPB 2.1.2.12, che evidenziano 279,4 milioni di stanziamenti definitivi di competenza - peraltro in flessione rispetto ai 305,7 milioni del 2004 - pagati per 178 milioni, con 56,6 milioni di residui totali di competenza, e 44,8 di economie. Sui residui iniziali, pari a 18,4 milioni, risultano pagamenti totali per 14,72 milioni, con 57,3 milioni di residui totali finali.

La gestione degli indennizzi è affidata alla Direzione generale della Programmazione Sanitaria, che ha il compito di erogare gli indennizzi ai soggetti danneggiati in modo irreversibile da vaccinazioni, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti, previsti dalla legge 210/1992 e successive modificazioni⁵¹. Alle risorse allocate sul cap. 2400, pari a 80,9 milioni di previsioni definitive - a fronte dei quali risultano pagati 97,2 milioni, con una eccedenza di 16,49 milioni - le risorse più consistenti (si tratta di 198,50 milioni di euro, dei quali pagati in conto competenza oltre 80 milioni, con 56,3 milioni di residui e 64,3 di economie) sono allocate sul capitolo 2401, sul quale gravano le spese correlate al forte contenzioso presente, anche in relazione alla liquidazione in favore di soggetti emotrasfusi delle somme concordate con atti di transazione stipulati ai sensi della legge n. 141 del 20 giugno 2003, in materia di risarcimento del danno biologico. Nella materia si segnalano taluni provvedimenti normativi emanati nel 2005, tra i quali rileva, in particolare la legge n. 229 del 29 ottobre 2005, che prevede un nuovo ulteriore indennizzo per i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e per coloro che li assistono.

sottoscritto un secondo Accordo il 12.04.2005 per € 7.359.511,0000 a carico dello Stato, la regione Umbria ha sottoscritto un secondo Accordo stralcio il 19.12.2005 per € 16.010.164,00 a carico dello Stato. Tutti gli Accordi sottoscritti nel 2005 prevedono un'unica annualità di impegno.

⁵¹ Si ricorda che il dPCM 26 maggio 2000 ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia di indennizzi e che fu siglato, nell'agosto 2001, un accordo Stato-Regioni sul riparto di competenze tra l'amministrazione statale e quelle regionali, seguito da apposite linee guida, intese a garantire uniformità di applicazione. Permangono peraltro numerose incombenze amministrative a livello centrale: si tratta sia delle pratiche che comportano l'erogazione di indennizzi a soggetti residenti nelle Regioni a Statuto speciale, secondo quanto previsto dall'art. 10 del decreto legislativo n. 112/98, rimaste di competenza statale, che della gestione degli indennizzi già concessi al momento del trasferimento delle funzioni sia alle regioni a statuto ordinario che a quelle a statuto speciale (cancellazioni per decesso, aggravamenti, doppie patologie). Al di là della fisiologica attività di raccordo con le Regioni per affrontare specifiche problematiche, l'Amministrazione segnala il preoccupante incremento del contenzioso nel settore, con negativa ricaduta sul bilancio, per le relative spese legali.

ASSISTENZA

Al C.d.R. 2 attengono diverse UPB, gestite dalla Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie (che attengono alla FO 7.4.1.3 “ASSISTENZA SANITARIA UMANA”, funzione obiettivo che aggrega anche risorse allocate presso il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione). Si tratta della UPB 2.1.2.13 - Pronto soccorso porti ed aeroporti, con 274 mila euro di stanziamenti definitivi, tutti impegnati, ed in buona parte rimasti da pagare; su 767 mila euro di massa spendibile, con 335 mila euro di autorizzazioni di cassa si registrano 335 mila euro di pagamenti totali, con 432 mila euro di residui totali; della UPB 2.1.2.17-Assistenza sanitaria italiani all'estero, con uno stanziamento di competenza e di cassa pari a 1,19 milioni interamente pagato; della UPB 2.1.2.14 -Assistenza sanitaria stranieri in Italia, per la quale nel corso dell'esercizio finanziario 2004 era stata rilevata la opportunità di modificarne la denominazione in “Assistenza sanitaria al personale navigante”, rendendola maggiormente coerente con le attività previste e differenziandola dalla identica denominazione della UPB 4.1.2.1 del C.d.R. 4-Prevenzione e comunicazione. Sulla UPB 2.1.2.14 si rinviengono 36,7 milioni di stanziamenti definitivi, di cui pagati 24,84 milioni; i residui finali sono pari a 3,44 milioni.

FORMAZIONE

Si ricorda che il Piano nazionale della formazione⁵², previsto dalla legge finanziaria per il 2005 e dalla Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, è indicato tra gli obiettivi necessari anche per far conseguire alle Regioni il conguaglio del 5 per cento del Fondo Sanitario Nazionale. In tali coordinate si colloca il Programma ECM - Educazione continua in medicina: il nuovo *Piano degli interventi in materia di Educazione continua in medicina* è stato approvato con d.m. 29 dicembre 2005. Sul capitolo 2138⁵³, si registrano 7,91 milioni di stanziamenti definitivi di competenza rimasti da pagare; sui residui iniziali, pari a 11,2 milioni, risultano 4,25 milioni di pagamenti, con 2,8 di economie ed 11,71 milioni di residui totali finali.

4.2.2. Innovazione.

Per il C.d.R. Innovazione - corrispondente al Dipartimento dell'Innovazione, cui sono affidati compiti di propulsione e vigilanza per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e a sostegno di azioni di studio, con la creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani - si evidenziano 625,42 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 674,86 milioni, sulla quale gli impegni sono pari a 618,78 milioni, con 55,23 milioni di residui finali di stanziamento.

Sulla massa spendibile, pari a 908,74 milioni, con 771,32 milioni di autorizzazioni di cassa, risultano pagamenti totali per 649,32 milioni, di cui 487,22 milioni sulla competenza e 162,09 milioni in conto residui. A fine esercizio, da 296,33 milioni di residui iniziali, ridotti con variazioni di 13 milioni a 283,3 milioni, i residui finali del C.d.R. sono pari a 223,59 milioni (137,35 milioni sono i residui della competenza e 86,24 milioni quelli in conto residui).

⁵² Il Piano Nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario è inteso all'individuazione degli strumenti condivisi per il contenimento della dinamica dei costi, il miglioramento qualitativo dei servizi e la riduzione della spesa inappropriata, nel rispetto del principio della uniforme ed appropriata erogazione dei LEA sul territorio nazionale, di cui al dPCM 29 novembre 2001 e successive modifiche e integrazioni. Vi è la previsione di un organismo tecnico-politico per il coordinamento strategico del sistema nazionale ECM (Centro Nazionale per l'educazione Continua in Medicina) e la definizione delle nuove competenze della Commissione nazionale per la formazione continua. Sulla base del Piano Nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario le Regioni adottano i Piani regionali.

⁵³ Il capitolo 2138, istituito in applicazione dell'art. 92, comma 5 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000, nel 2005 è stato utilizzato per il pagamento degli impegni residui assunti negli esercizi precedenti (Piano di interventi 2003 e Piano di interventi 2004) e per l'attivazione del nuovo Piano di Interventi 2005.

Le spese per funzionamento del C.d.R. 3 (UPB 3.1.1.0) risultano pari a 44,43 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con 45,5 milioni di pagamenti in conto competenza; sulla massa spendibile di 75,87 milioni, con 65,04 milioni di autorizzazioni di cassa, risultano 62,72 milioni di pagamenti totali, con 14,98 milioni di residui totali finali, di cui 7,37 milioni provenienti dalla competenza.

INTERVENTI

Per C.d.R. 3 – Innovazione - le risorse più consistenti sono destinate ad interventi, rappresentati in larga parte dalle spese per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente e finalizzata e dai trasferimenti operati a favore dell'ISS, dell'ISPESL, della CRI, di altri Enti ed organismi, dell'Agenzia dei servizi sanitari regionali, e, a partire dal 2005, anche dell'Agenzia del farmaco.

Si tratta in particolare dei trasferimenti all'Istituto superiore di sanità (UPB 3.1.2.16) - con 106,69 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, su cui risultano pagati 103,69 milioni, con 3 milioni di economie - ed all'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (UPB 3.1.2.17), cui sono destinati 70,12 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, interamente pagati. I trasferimenti alla Croce rossa italiana sono allocati sulla UPB 3.1.2.20, con 32,39 milioni di stanziamenti definitivi, interamente pagati. I Contributi ad enti ed altri organismi, allocati sulla UPB 3.1.2.11 (cap. 3412), sono pari a 5,85 milioni di stanziamenti definitivi, tutti pagati. Sulla UPB 3.1.2.18 NAS (Nuclei antisofisticazioni e sanità) risultano 733 mila euro di stanziamenti definitivi di competenza, con 827 mila euro di pagamenti totali su una autorizzazione di cassa pari a 828 mila euro.

Sulla UPB 3.1.2.13 - Informazione e prevenzione - gli stanziamenti definitivi di competenza (980 mila euro) risultano in netta flessione rispetto a quelli del 2004 (40,6 milioni, confluiti nel conto dei residui): si rinvergono dunque 17,67 milioni pagati sul conto dei residui, pari a 40,63 milioni iniziali, con 10,2 milioni complessivamente rimasti da pagare e 13,25 milioni di economie in conto residui. Non si rinvergono stanziamenti definitivi di competenza (a fronte di previsioni iniziali per 12,9 milioni) per le Missioni internazionali di pace (UPB 3.1.5.2).

Sul C.d.R sono allocati i trasferimenti in favore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (UPB 3.1.2.21) pari a 5,66 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, che risultano pagati per 5,34 milioni. A partire dal 2005 si rinvergono anche i trasferimenti in favore dell'Agenzia del farmaco: sulla UPB 3.1.2.22 sono allocati, per la parte corrente, 52,59 milioni di stanziamenti definitivi, pagati per 51,68 milioni, mentre sulla parte in conto capitale (UPB 3.2.3.5) si registrano 7,43 milioni di stanziamenti definitivi, quasi tutti rimasti da pagare.

Significativi sono i raccordi tra l'AIFA ed il ministero, ed in particolare la Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici, interessata dalla riforma prevista dall'art. 48 del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni nella legge n. 326 del 24 novembre 2003. In base all'art 4 del d.m. 20 settembre 2004, n. 245 "Regolamento recante norme sull'organizzazione ed il funzionamento dell'AIFA", gli indirizzi e le priorità sono stati definiti in data 2 febbraio 2005 e ripresi nella convenzione triennale stipulata il 3 febbraio 2005.

Di rilievo, anche per le connessioni con altri ministeri (Ministero delle attività produttive), è l'attività relativa ai dispositivi medici, per i quali opera una apposita Commissione, istituita dall' art. 57 della l. 289 del 2003 (ricostituita con d.m. 28 dicembre del 2005)⁵⁴.

⁵⁴ Altre Commissioni operanti presso la Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici riguardano i biocidi ed il rilascio di licenze per pubblicità sanitaria.

RICERCA

Le spese gestite dal C.d.R. 3 per la ricerca scientifica sono allocate per la parte corrente sulla UPB 3.1.2.10 (ricerca scientifica), i cui stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 262,8 milioni, di cui 168,8 pagati e 93,9 rimasti da pagare; considerando i 148,4 milioni di residui iniziali si registrano 270,90 milioni di pagamenti totali, con 125,66 milioni di residui totali finali, di cui 93,95 milioni in conto competenza e 31,71 milioni in conto residui (i pagamenti in conto residui sono stati pari a 102,01 milioni sui 148,39 milioni di residui totali iniziali⁵⁵). Per la parte capitale sulla UPB 3.2.3.2 (ricerca scientifica) gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 9 milioni, per 3 milioni rimasti da pagare e per 5,5 milioni confluiti nel conto delle economie; sui 61,44 milioni di residui iniziali, risultano 24,05 milioni pagati, con 36,5 rimasti da pagare, per un totale di 39,6 milioni di residui finali.

Il programma per la ricerca finalizzata è stato approvato con d.m. 3 agosto 2005. Risultano finanziati nel corso dell'anno 2005 complessivamente n. 122 progetti di ricerca finalizzata (per un costo totale di 28,2 milioni), dei quali 47 sono considerevolmente co-finanziati con fondi aggiuntivi rispetto a quelli provenienti dal bilancio dello Stato. La procedura prevede la sottoscrizione di apposite convenzioni, atte a regolamentare lo svolgimento delle ricerche. L'amministrazione ha curato le *site visit* relative al riconoscimento del carattere scientifico degli IRCCS e quelle necessarie per i nuovi riconoscimenti, oltre al monitoraggio dello svolgimento dei progetti di ricerca finalizzata, svolti dalle Regioni, adottando i provvedimenti conseguenti allo stato di avanzamento delle ricerche.

Presso la Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica opera la Commissione Nazionale per la Vigilanza ed il Controllo sul Doping, istituita in attuazione della legge n. 376 del 2000. A tale attività si riferiscono i capitoli di spesa 3170 (con stanziamenti di competenza per 2,32 milioni di euro) e 3171 (con stanziamenti definitivi di competenza pari ad 1,17 milioni di euro)⁵⁶ che finanziano gli oneri per la realizzazione delle attività per un ammontare annuo nel limite di 3,5 milioni di euro, in larga parte passati a residui⁵⁷ anche per le specifiche scansioni di spesa. La legge n. 376 del 2000 prevede anche la promozione e la realizzazione di progetti diretti alla informazione e sensibilizzazione in materia di contrasto al doping, specificamente considerato nella programmazione ministeriale⁵⁸.

⁵⁵ Sul cap. 3406 sono allocate le risorse, pari a 6,50 milioni, (tutti impegnati e pagati), destinate al funzionamento ed alla ricerca dell'“Istituto nazionale di genetica molecolare INGM” di cui al decreto legge n. 81 del 29 marzo 2004, convertito dalla legge n. 138 del 26 maggio 2004, recante “Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la sanità pubblica”. Si segnala nella legge 23 dicembre 2005, n. 266 (comma 341 dell'unico art. 1) la previsione di una fondazione, costituita dal Presidente del Consiglio dei ministri allo scopo di promuovere lo sviluppo della ricerca avanzata nel campo delle biotecnologie, nell'ambito degli accordi di cooperazione scientifica e tecnologica stipulati con gli Stati Uniti d'America.

⁵⁶ Nel dicembre 2005 si è provveduto a stipulare la nuova convenzione con la FMSI di durata annuale per l'effettuazione di circa 2000 controlli per un importo di 665 mila euro (capitolo 3171). Al fine di garantire l'attività di vigilanza sui Laboratori Antidoping è stata rinnovata, in data 18 luglio 2005, la convenzione annuale con l'Istituto superiore di sanità, che prevede l'effettuazione di circa 100 atti di vigilanza, per un importo pari a 110 mila euro. In base all'art. 4 della legge 376 del 2000, la Commissione ha affidato al Laboratorio Antidoping di Roma la realizzazione di un progetto di ricerca anche con la partecipazione di alcune Università Italiane, per il miglioramento delle metodologie analitiche per la rilevazione dell'uso di sostanze vietate, finanziato per un importo complessivo di 400. mila euro sul cap. 3171.

⁵⁷ E' stato avviato il finanziamento dei progetti di ricerca scientifica, selezionati con il programma di ricerca 2004 sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili a fini di doping nelle attività sportive, erogando la prima rata anticipata pari al 50% dell'importo finanziato. Nel 2005 la Commissione ha selezionati 16 progetti di ricerca per un ammontare complessivo di 1.500.000,00 euro.

⁵⁸ L'amministrazione comunica che sono stati selezionati 24 progetti di formazione a seguito di pubblicazione di bando, per un importo complessivo di 695.600,00 euro, da realizzare con la collaborazione di Federazioni sportive nazionali e CONI, Istituzioni universitarie e scolastiche, Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Diverse sono le convenzioni stipulate, anche in collaborazione con la Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali: si ricordano una campagna informativa progettata per essere realizzata in concomitanza dei Giochi Olimpici e Paraolimpici invernali di Torino 2006, per un importo complessivo di 500 mila euro; una nuova convenzione di

4.2.3. Prevenzione e Comunicazione.

Per il C.d.R. 4 “Prevenzione e Comunicazione” si evidenziano 367,91 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 368,63 milioni, sulla quale gli impegni sono pari a 357,5 milioni, i residui finali di stanziamento a 15,64 milioni. Sulla massa spendibile, pari a 525,17 milioni (per 157,25 milioni di residui iniziali), con 414,85 milioni di autorizzazioni di cassa, risultano pagamenti totali per 283,38 milioni (di cui 216,96 milioni sulla competenza e 66,42 milioni in conto residui), con 227,18 milioni di residui totali finali, dei quali 155,47 milioni derivanti dalla competenza e 71,71 milioni in conto residui. Le spese per funzionamento del C.d.R. 4 (UPB 4.1.1.0) risultano pari a 59,90 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con 74,24 milioni impegnati, ed 11,6 milioni di residui di competenza; sulla massa spendibile di 120,68 milioni, con 94,04 milioni 62,6 pagati di autorizzazioni di cassa, sono 87,80 milioni i pagamenti totali, con 30,18 milioni di residui totali finali.

Anche su tale C.d.R. si rilevano taluni trasferimenti, tra i quali rilevano i Contributi per la Organizzazione mondiale della sanità, allocati sulla UPB 4.1.2.10, che ammontano a 20,024 milioni di stanziamenti definitivi, pagati per 16,39 milioni.

Nell’ambito del Dipartimento della prevenzione e della comunicazione hanno operato nel 2005, sino alla riferita decretazione d’urgenza, quattro direzioni generali: la direzione generale della prevenzione sanitaria; la direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti; la direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali; la direzione generale per i rapporti con l’unione europea e per i rapporti internazionali.

In relazione alla istituzione (art. 1 d.l. 1 ottobre 2005, n. 202, convertito dalla legge n. 244 del 30 novembre 2005) del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti si riscontra una riorganizzazione delle attività attribuite al Ministero dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, in materia di sanità veterinaria e di sicurezza degli alimenti ed una commessa riallocazione delle risorse. Nel nuovo Dipartimento è confluita, tra l’altro, la Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti.

PREVENZIONE

Nell’Intesa sancita il 23 marzo 2005, in attuazione dell’articolo 1, comma 173, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004, un rilievo particolare riveste il Piano Nazionale della Prevenzione⁵⁹, previsto dalla legge finanziaria per il 2005 e dalla citata Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 tra gli obiettivi necessari anche per far conseguire alle Regioni il congruaggio del 5% del Fondo Sanitario Nazionale.

L’Intesa prevede altresì obblighi informativi per le Regioni nei confronti del Centro nazionale per la prevenzione e il Controllo delle Malattie con analisi e gestione dei rischi

durata biennale stipulata il 9 dicembre 2005 con l’Istituto superiore di sanità, per un importo pari a 350 mila euro, per la prosecuzione e l’implementazione del progetto di sistema informativo denominato *Reporting System Doping-Antidoping*, che ha avuto inizio sin dal dicembre 2003; una convenzione biennale con l’Istituto superiore di sanità, in data 28 dicembre 2005, per un importo pari a 350 mila euro, per la realizzazione del progetto denominato *Corsi di formazione, riproduzione di materiali informativi per gli Enti di promozione sportiva nazionali sulla tutela della salute nelle attività sportive e di prevenzione del doping*.

⁵⁹ Gli ambiti del Piano nazionale di prevenzione per il triennio 2005- 2007 sono: la prevenzione della patologia cardiovascolare e la prevenzione delle complicanze del diabete; la diagnosi precoce dei tumori; le vaccinazioni, la prevenzione degli incidenti, ivi compresi gli incidenti domestici, per l’impatto in termini di anni di vita persi e di invalidità. Il Piano Nazionale della Prevenzione è finanziato con 240 milioni di euro che le Regioni vincolano sulla quota del riparto CIPE destinata agli obiettivi specifici del Piano Sanitario Nazionale, ai sensi dell’articolo 1, comma 34 della legge 27 dicembre 1992, n. 662 (tale quota corrisponde al 25 per cento della quota delle risorse spettante a ciascuna regione per il raggiungimento degli obiettivi di piano). Oltre a tali risorse le Regioni hanno condiviso di mettere a disposizione risorse ulteriori per un ammontare di 200 milioni di euro, attingendo la quota indistinta della delibera CIPE per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007.

(CCM), istituito dal decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito nella legge n. 138 del 26 maggio 2004, recante “Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la sanità pubblica”, la cui direzione operativa ai sensi dell’art. 5, comma 3 del d.m. 1° luglio 2004 è assicurata dal Dipartimento della prevenzione e della comunicazione, avvalendosi degli uffici della Direzione generale della prevenzione sanitaria⁶⁰.

Anche in relazione alla complessità delle procedure di esame e di approvazione dei singoli progetti e dei rispettivi accordi di collaborazione - che richiedono l’esame da parte di tutti gli organi del CCM (Comitato Strategico di indirizzo, i cui componenti sono stati rinnovati con d.m. 27 settembre 2005, Comitato Scientifico permanente e Comitato Tecnico) – la programmazione risulta approvata solo alla fine degli esercizi: con d.m. del 16 dicembre 2004 è stato approvato il programma delle attività del CCM per l’anno 2004, con un onere complessivo di 30.260.000,00 euro⁶¹, mentre con d.m. 24 novembre 2005 è stato approvato il Programma delle attività del CCM per il 2005, per un onere complessivo di 23.915.000,00 euro.

Le relative risorse sono allocate sul capitolo 4393 “Spese per il funzionamento, ivi comprese le spese di personale, del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie”, che opera attraverso apposite convenzioni con l’Istituto Superiore di Sanità, con l’Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL), con gli Istituti zooprofilattici sperimentali, con le Università, con gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e con altre strutture di assistenza e di ricerca pubbliche e private, nonché con gli Organi della sanità militare. Su di esso si rinviengono 25,4 milioni di stanziamenti definitivi, pagati per 3 milioni e rimasti da pagare per 22 milioni, per un totale di 46,56 milioni di residui totali finali. Il capitolo fa parte della UPB 4.1.2.5 (Interventi diversi), con 106,17 milioni di stanziamenti definitivi di competenza (a fronte di 98,5 milioni del 2004), sui quali gli impegni sono pari a 100,3 milioni, con 5,84 milioni di economie; sulla massa spendibile pari a 155,11 milioni, con autorizzazioni di cassa pari a 107,06 milioni, risultano 66,69 milioni di pagamenti totali, con 81,54 milioni di residui totali, di cui 47,27 milioni in conto competenza e 34,27 milioni in conto residui. Sulla UPB 4.1.2.5. è allocato anche il cap. 4391 (concernente le spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffuse degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali). Su di esso si rinviengono 50,96 milioni di stanziamenti definitivi, pagati per 50,48 milioni e rimasti da pagare per 1,72 milioni, per un totale di 1,8 milioni di residui finali. Anche sul cap. 4396, recante finanziamenti per promuovere

⁶⁰ Il CCM, attraverso la Direzione generale della prevenzione sanitaria nel quale è incardinato, procede alla stipula di accordi di collaborazione e cooperazione con le Istituzioni pubbliche, centrali e periferiche, comprese quelle militari, che operano nell’ambito del sistema sanitario sulla base di apposite convenzioni (art. 1, comma 1 della legge n. 138/2004), con modalità e in base a programmi annuali approvati con decreto del Ministro della salute. Si ricorda che per l’attività ed il funzionamento del Centro, ivi incluse le spese per il personale, è autorizzata la spesa di 32.650.000,00 euro per l’anno 2004, 25.450.000,00 euro per l’anno 2005 e 31.900.000,00 euro a decorrere dall’anno 2006.

⁶¹ Con successivo d.m. del 20 aprile 2005 si è modificato il d.m. del 16 dicembre 2004, limitatamente alle c.d. “Azioni centrali, funzioni trasversali e relative risorse finanziarie necessarie per il 2004” ed alla connessa Tabella 1, nelle quali sono riportati gli interventi di spesa di esclusiva pertinenza del Ministero della Salute, che non richiedono un preventivo esame da parte degli organi del CCM. Una seconda tabella invece contiene i veri e propri progetti del CCM, finalizzati al perseguimento degli ambiti specifici del CCM: malattie diffuse e infettive; promozione della salute e stili di vita; ambiente e clima; vaccini e vaccinazioni; incidenti; bioterrorismo (art. 5 d.m. 1° luglio 2004). Il CCM nel corso sia del 2004 che del 2005 ha proceduto alla costituzione di diversi sottocomitati scientifici, quali strumenti di lavoro per la progettazione e realizzazione di specifici progetti a termine (art. 3, comma 3 d.m. 1° luglio 2004). Nel 2005 sono stati approvati due programmi “stralcio”: il “Piano di prevenzione e comunicazione sull’emergenza caldo” (d.m. 6 luglio 2005) per un importo complessivo di € 2.400.000,00 finalizzato a contrastare gli effetti delle ondate di calore anomalo sulla salute della popolazione; il “Piano per una campagna informativa sull’influenza in favore dei medici e della popolazione italiana” (d.m. 18 ottobre 2005), per un importo complessivo di € 735.000,00, al fine di avviare una corretta informazione per la gestione dell’influenza stagionale e per approfondire gli aspetti legati ad una sua eventuale intersezione con il virus dell’influenza aviaria.

diagnosi e terapie in campo oncologico, i 20,9 milioni di stanziamenti definitivi sono passati a residui, mentre di quelli iniziali, pari a 9,9 milioni, sono stati pagati solo 2,4 milioni, con 28,5 milioni di residui totali finali a fine esercizio.

La complessità dei modi di estrinsecazione dell'attività nel ministero nelle realtà regionali si coglie anche nell'approvazione di un accordo di collaborazione con il Centro per lo studio e la prevenzione oncologica di Firenze, istituito con legge regionale n. 52 del 6 aprile 2000 e destinatario di un accordo, i cui oneri gravano sul cap. 4396 per 900 mila euro.

Alla UPB 4.1.2.3 (Programma anti-AIDS) sono assegnati 2,38 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, interamente impegnati, e pagati per 407 mila euro. I residui totali in conto competenza ammontano a 1,97 milioni, con 1,69 milioni in conto residui, per un totale di 3,66 milioni.

Le risorse più consistenti sono allocate sulla UPB 4.1.2.4 (Distribuzione e distruzione dei vaccini) con un netto aumento dai 20,2 milioni del 2004 a 50,30 milioni di stanziamenti definitivi, impegnati e passati a residui, contribuendo ai 54,54 milioni di residui totali⁶².

Rileva poi la UPB 4.1.2.2 (Assistenza sanitaria in materia di trapianti), con 7,75 milioni di stanziamenti definitivi, interamente impegnati, ma rimasti da pagare; sono stati invece pagati i 5,56 milioni di residui iniziali.

Sulla UPB 4.1.2.6 (Prevenzione della cecità e riabilitazione visiva), sui 3,69 milioni di stanziamenti definitivi risultano pagati 1,11 milioni; sui 3,35 milioni di residui iniziali risultano pagati 2,07 milioni, con 3,37 milioni di residui totali finali.

Alla Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti si riferisce la gestione delle risorse destinate alla ricerca zooprofilattica⁶³. Per la parte corrente sulla UPB 4.1.2.7 - Ricerca scientifica gli stanziamenti definitivi di competenza risultano 10,55 milioni di euro, rimasti da pagare, mentre sono stati pagati i 10,7 milioni di residui iniziali. Per la parte in conto capitale (UPB 4.2.3.3 - Ricerca scientifica) senza stanziamenti di competenza, sono stati pagati 94 mila euro sui 3,59 milioni di residui iniziali, con 3,49 milioni di residui finali.

Sulla UPB 4.1.2.9 - Prevenzione del randagismo - con 4,27 milioni di stanziamenti, impegnati, ma rimasti da pagare, sono stati pagati 4,2 milioni sui 4,6 milioni di residui iniziali. La stessa denominazione riveste la UPB 4.2.3.4 (spese in conto capitale), con 3 milioni di stanziamenti, anch'essi impegnati, ma rimasti da pagare. Con d.m. 13 maggio 2005, (inizialmente non trasmesso alla Corte per la necessaria registrazione) sono stati determinati i criteri per la ripartizione dei fondi per la prevenzione del randagismo, ai sensi della legge n. 376 del 2003, volti alle finalità di strutture di rifugio per cani randagi, strutture per la sterilizzazione di cani e gatti, centri di adozione e di rieducazione comportamentale canina.

La Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali cura in particolare la realizzazione di campagne informative⁶⁴. Con riguardo alle spese per l'informazione sanitaria,

⁶² E' stata segnalata, in materia, nella sede istruttoria del controllo, l'esigenza, accolta dall'amministrazione, di una uniformazione delle clausole limitative della responsabilità del ministero nel caso di mancata registrazione dei vaccini contro l'influenza aviaria nei contratti stipulati con le società produttrici.

⁶³ La FO 7.5.1.52 "Ricerca per il settore zooprofilattico" espone stanziamenti definitivi di competenza pari a 10,03 milioni (rispetto ai 26,65 milioni iniziali) tutti impegnati; con una massa spendibile di 23,08 milioni ed autorizzazioni di cassa pari a 21,53 milioni si registrano pagamenti per 10,33 milioni, quasi tutti in conto residui (10,29 milioni). I residui finali in conto residui sono pari a 2,75 milioni, mentre quelli in conto competenza sono pari a 10 milioni.

⁶⁴ Sono state realizzate diverse campagne: per incrementare la vaccinazione antinfluenzale; per la promozione degli stili di vita salutari, con particolare riferimento a bambini ed anziani, per l'informazione ai cittadini sulle patologie e sui possibili interventi terapeutici; sull'applicazione dello sconto del 20% per i farmaci da banco (d.l. 87/05); tra le campagne previste per legge si ricordano la campagna sui trapianti, la campagna in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati (realizzata dopo l'espletamento di una gara europea), e quella di informazione sulla procreazione medicalmente assistita e la prevenzione dei fenomeni della sterilità e di infertilità. Nel 2005 si è provveduto all'attuazione della campagna educativo-informativa per la lotta e la prevenzione dell'infezione da HIV/AIDS, utilizzando la quota parte, pari ad € 1.500.000 del pertinente cap. 4310, allocata per tale iniziativa alla Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali.

allocate sul cap. 4128, nel corso dell'esercizio finanziario 2005 sono state effettuate riduzioni significative mediante variazioni compensative a favore di altri capitoli del ministero⁶⁵.

Nell'ambito delle attività volte ai rapporti con le Associazioni internazionali, si segnala che in base all'articolo 11- quaterdecies del decreto-legge n. 203 del 30 settembre 2005, convertito nella legge n. 248 del 2 dicembre 2005, allo scopo di promuovere il miglioramento della salute e di offrire ai cittadini alti livelli di assistenza ospedaliera, si è autorizzato un contributo associativo nel limite di 50.000 euro annui per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 in favore del Comitato permanente degli Ospedali dell'Unione europea (HOPE)⁶⁶.

La Direzione generale per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea amministra anche risorse attinenti alla FO 7.4.1.3 Assistenza Sanitaria Umana (in parte gestite, come si è detto, dalla Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie). Per l'assistenza sanitaria degli italiani all'estero (UPB 4.1.2.1) si rinviengono 82,98 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, pagati nell'anno. Per l'Assistenza sanitaria stranieri in Italia (UPB 4.1.2.11) si rinviengono 1,11 milioni di stanziamenti definitivi, con 2,06 milioni di residui totali a fine esercizio (rispetto ai 2,8 milioni di residui iniziali).

5. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

5.1. L'assetto organizzativo.

5.1.1. Profili normativi.

Come si è anticipato, l'assetto organizzativo del Ministero è stato ridefinito con il d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, convertito dalla legge n. 244 del 30 novembre 2005, che ai fini del potenziamento e della razionalizzazione degli interventi volti alla prevenzione e alla lotta contro l'influenza aviaria, le malattie degli animali ed all'adozione delle relative misure di emergenza, ha istituito il Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti, articolandolo in tre uffici di livello dirigenziale generale. Pertanto la nuova struttura del Ministero della salute si articola in quattro dipartimenti, all'interno dei quali operano tredici direzioni generali o strutture dirigenziali equivalenti: Dipartimento della qualità⁶⁷; Dipartimento dell'innovazione⁶⁸; Dipartimento della prevenzione e della comunicazione⁶⁹; Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti.

⁶⁵ L'amministrazione lamenta le negative ripercussioni sulla programmazione per la tardiva riassegnazione delle entrate derivanti dalle tariffe per l'importo di 6,5 milioni di euro (l. n. 407 del 1990) e del fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa per un importo di 9 milioni di euro, il che ha comportato la perenzione di impegni 2003 per un importo di circa 3 milioni di euro, nonché lo slittamento all'anno finanziario 2006 dei pagamenti previsti (impegni 2004 e 2005) per oltre 13 milioni di euro.

⁶⁶ L'amministrazione segnala la stipula, in data 18 aprile 2005, di una convenzione tra il Ministero della salute ed HOPE per la realizzazione di uno studio relativo ai "Sistemi di finanziamento negli ospedali europei".

⁶⁷ Il Dipartimento della qualità esplica la propria attività per lo sviluppo ed il monitoraggio di sistemi di garanzia della qualità del Servizio sanitario nazionale e per la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale. Ad esso sono demandati i compiti dell'osservazione sul servizio all'utente, della formazione del personale e dell'individuazione dei fabbisogni informativi. Il Dipartimento comprende: la Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema; la Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie; la Direzione generale del sistema informativo; la Segreteria generale del Consiglio superiore di sanità.

⁶⁸ Il Dipartimento dell'innovazione svolge attività e interventi di propulsione e vigilanza per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e a sostegno di azioni di studio e creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani. Nell'ambito del Dipartimento operano la Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici; la Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica; la Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio.

⁶⁹ Il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione esercita le attività di coordinamento e vigilanza e di diretto intervento di spettanza statale in tema di tutela della salute, dell'ambiente e delle condizioni di vita e di benessere delle persone, nonché all'informazione e comunicazione agli operatori ed ai cittadini e alle relazioni istituzionali interne e internazionali. Il Dipartimento comprende: la Direzione generale della prevenzione sanitaria; la Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali; la Direzione generale per i rapporti con l'Unione europea e per i rapporti internazionali.

In base al d.P.R. 14 marzo 2006, n. 189 (Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129, sull'organizzazione del Ministero della salute) il Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti provvede a garantire la sicurezza alimentare e la sanità veterinaria ai fini della tutela della salute umana e animale, nonché il benessere degli animali, la ricerca e la sperimentazione, il finanziamento ed il controllo degli Istituti zooprofilattici sperimentali, i rapporti internazionali concernenti il settore di competenza, anche nei confronti degli organismi internazionali e comunitari; la valutazione del rischio in materia di sicurezza alimentare ed il coordinamento degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e dei posti d'ispezione frontaliera veterinari (PIF); si occupa, altresì, della nutrizione, dei dietetici e degli integratori alimentari a base di erbe, del farmaco veterinario, dei fitofarmaci, dell'alimentazione animale e delle attività di verifica dei sistemi di prevenzione veterinaria ed alimentare⁷⁰.

Nell'ambito del Dipartimento operano il Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali e l'Unità centrale di crisi di cui all'articolo 1, comma 1, del più volte citato d.l. n. 202 del 2005; la Direzione generale della sanità animale e del farmaco veterinario⁷¹; la Direzione generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione⁷²; il Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare⁷³.

5.1.2. Gli uffici periferici.

Gli uffici periferici dell'Amministrazione⁷⁴ costituiscono una rete territoriale di vigilanza, sia con riguardo ai pericoli igienico-sanitari provenienti dai Paesi dell'Europa allargata, sia con riferimento ai pericoli derivanti dall'immigrazione e dall'importazione di prodotti da Paesi terzi. Il loro rilievo va considerato anche alla luce delle politiche, come si è visto recentemente implementate, volte a contrastare il pericolo di diffusione di malattie infettive, in particolare da animali.

⁷⁰ Il Capo dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti presiede il Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali; è responsabile dell'Unità centrale di crisi; svolge le funzioni di Capo dei servizi veterinari italiani (*Chief Veterinary Officer*) nelle istituzioni comunitarie ed internazionali.

⁷¹ La Direzione generale della sanità animale e del farmaco veterinario svolge le funzioni relativamente al Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali e la Unità centrale di crisi; alla sanità e anagrafi degli animali, controllo zoonosi; alla tutela del benessere degli animali, riproduzione animale, igiene zootecnica, igiene urbana veterinaria; alla igiene e sicurezza dell'alimentazione animale; al farmaco e dispositivi per uso veterinario, alla farmacovigilanza veterinaria, alla fabbricazione dei farmaci veterinari, delle materie prime e dei dispositivi per uso veterinario.

⁷² La Direzione generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione svolge le funzioni relativamente all'igiene e sicurezza degli alimenti e sottoprodotti di origine animale, trasformazione dei prodotti e sottoprodotti di origine animale, alimenti di origine vegetale ed altri alimenti; alla nutrizione e prodotti destinati ad una alimentazione particolare, prodotti di erboristeria, integratori alimentari, etichettatura nutrizionale; educazione alimentare e nutrizionale; agli aspetti sanitari relativi a tecnologie alimentari e nuovi alimenti, alimenti transgenici, additivi, aromi alimentari, contaminanti e materiali a contatto; ai prodotti fitosanitari; ai piani di controllo della catena alimentare e gestione del sistema di allerta alimentare; agli accordi ed intese tecniche relative all'esportazione dei prodotti alimentari.

⁷³ Il Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare svolge le funzioni relativamente al riferimento nazionale dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA); alla valutazione del rischio fisico, chimico e biologico; alla segreteria del Comitato nazionale per la sicurezza alimentare; alla Consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori in materia di sicurezza alimentare.

⁷⁴ I diversi uffici periferici del Ministero sono: gli uffici di sanità marittima aerea e di frontiera (USMAF) coordinati dalla direzione generale della prevenzione sanitaria; gli uffici di assistenza sanitaria al personale navigante (SASN), che dipendono dalla direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie; gli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) ed i posti di ispezione frontaliera (PIF), già coordinati dalla direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti. Gli uffici periferici fanno dunque capo a diversi dipartimenti e corrispondenti C.d.R.. In ordine al decentramento amministrativo, si ricorda il trasferimento di 4 dirigenti sanitari in data 3 giugno 2001 e 5 unità di personale dei livelli.

Gli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) ed i Posti di ispezione frontiera (PIF), già coordinati dalla Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti, interessata dalla riforma più volte richiamata, svolgono ora i propri compiti coordinati dal nuovo Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti. Anche in considerazione di ciò, può utilmente prospettarsi una maggiore integrazione interna, tenuto altresì conto della mancata realizzazione dell'originario disegno del d.lgs. n. 300 del 1999 (confermato nel decreto legge 217/2001, convertito dalla legge 317/2001).

Come più ampiamente riferito anche nella parte I di questa Relazione, tale originario disegno è stato ampiamente modificato dal d.lgs. n. 29 del 29 gennaio 2004, con cui sono stati, tra l'altro, abrogate le disposizioni del d.lgs. n. 300 del 1999, che prevedevano espressamente la confluenza delle strutture periferiche dell'amministrazione sanitaria negli UTG (che per lo svolgimento delle funzioni inerenti la tutela sanitaria avrebbero potuto avvalersi delle ASL e delle Aziende ospedaliere, sulla base di apposite convenzioni).

Di recente, con d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, è stato emanato il regolamento di attuazione del d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29. In base alla nuova normativa sono stati assegnati al Prefetto funzioni di coordinamento nei confronti degli uffici statali periferici, anche al fine di assicurare raccordi con gli enti locali, sviluppando ulteriormente istituti già esistenti nella pregressa legislazione, quali le Conferenze permanenti, ed introducendo strumenti nuovi, quale il potere sostitutivo del Prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi alla collettività, la cui uniformità applicativa è assicurata da preliminari direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri di settore, rispettivamente ai Ministri e ai Prefetti⁷⁵. Si tratta di disposizioni che possono incidere sensibilmente nell'esplicazione delle funzioni statali periferiche in materia sanitaria.

5.2. Personale.

La costante mutazione dell'articolazione ministeriale viene naturalmente ad impattare sulla stessa definizione degli organici. Tale perdurante instabilità è, in particolare, da collegare (oltre che alla istituzione dell'Agenzia del farmaco, con effetto dal 1° gennaio 2004, che ha in parte assorbito i compiti già affidati alla Direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici⁷⁶) alla più volte richiamata istituzione (art. 1 d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, convertito dalla legge n. 244 del 30 novembre 2005) del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti. Tali problematiche si colgono nella rimodulazione della proposta dell'amministrazione - già operata nei termini previsti (30 aprile 2005) - per la rideterminazione delle dotazioni organiche⁷⁷ (con una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico) in attuazione dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 1, comma 93 della legge n. 311 del 2004 (l. finanziaria per il 2005) e nella relazione di accompagnamento⁷⁸.

⁷⁵ Le Conferenze - composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato ed ora aperte in via stabile alla partecipazione degli Enti territoriali - hanno il compito di coadiuvare il Prefetto ai fini di coordinamento delle pubbliche amministrazioni dello Stato sul territorio, anche per garantire i livelli minimi nelle prestazioni pubbliche essenziali (da definire sulla base di parametri oggettivi, come gli indicatori contenuti nelle carte dei servizi e il livello di soddisfacimento del servizio reso, eventualmente segnalato dagli enti locali).

⁷⁶ Con esclusione di talune funzioni: si tratta di quelle di cui alle lettere b), c), d), e) ed f) del comma 3, dell'articolo 3 del d.P.R. n. 129 del 28 marzo 2003.

⁷⁷ Va ricordato che l'art. 34 della legge finanziaria per il 2003 già prevedeva che le amministrazioni pubbliche provvedessero alla rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, tenendo conto in particolare della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dei processi di riforma delle amministrazioni e del trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, della legge 6 luglio 2002, n. 137, nonché delle disposizioni relative al riordino e alla razionalizzazione di specifici settori.

⁷⁸ In particolare, i dirigenti di I fascia, nella proposta, passano da 16 (calcolati tenendo conto del posto di rappresentante del Ministero presso la Struttura interregionale sanitari convenzionati, prevista dall'art. 52, comma 27,

Per quanto attiene alla formazione e gestione del Fondo unico di amministrazione (FUA) la richiesta di ripartizione del capitolo 3480 sui capitoli dei singoli centri di responsabilità è stata effettuata, anche per l'anno 2005, dopo il perfezionamento della contrattazione con le organizzazioni sindacali⁷⁹. Il Fondo unico di amministrazione è stato integrato da una quota degli importi di cui all'art. 7 della legge 362/99 che prevede - in relazione ai compiti assegnati al Ministero della salute in materia di vigilanza, ispezione e controllo, di prevenzione, di sicurezza e di profilassi - la destinazione alla contrattazione collettiva, non solo delle economie di gestione, ma anche di quote di entrate di cui all'art. 5, comma 12, della legge n. 407 del 1990 (entrate proprie del Ministero) anche allo scopo di armonizzare i trattamenti economici di tutti i dipendenti non appartenenti al ruolo sanitario di livello dirigenziale.

La attribuzione dei trattamenti economici accessori, connessi ai compiti d'istituto, che avviene attraverso il sistema della contrattazione decentrata sia per il personale dirigenziale, che per quello delle qualifiche funzionali, potrà giovare anche dall'effettivo avvio del sistema di controllo della gestione di cui si è sopra detto (par. 4.1).

5.3. Attività contrattuale e Nuove tecnologie.

Nell'attività contrattuale dell'Amministrazione nel corso del 2005, ha assunto particolare rilievo - oltre quella volta a definire la situazione degli immobili da destinare agli uffici del ministero, ancora in corso di complessiva sistemazione e su cui si fa dunque riserva di riferire successivamente alla loro definizione⁸⁰ - quella volta ad assicurare, in coerenza anche agli indirizzi programmatici inseriti nella direttiva generale per l'azione amministrativa del 2005, la gestione e lo sviluppo del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS).

La definizione ed il continuo adeguamento nel tempo dei contenuti informativi e delle modalità di alimentazione del NSIS - in coerenza con le indicazioni del Piano Sanitario Nazionale e le esigenze di monitoraggio dei livelli nazionale, regionale e locale del SSN - sono affidati alla Cabina di Regia, quale organismo paritetico Stato-Regioni di cui all'Accordo-quadro ratificato dalla Conferenza Stato-Regioni del 22 febbraio 2001. La già citata Intesa del 23 marzo 2005, all'art. 3, comma 4, ha previsto il rinnovo - la cui definizione andava effettuata entro il 30 giugno 2005, ma il cui iter non risulta ancora completato - dell'Accordo Quadro, per riadeguare la composizione e la modalità di funzionamento della Cabina di Regia del NSIS, tenuto conto degli ulteriori adempimenti connessi alla gestione dei flussi informativi finalizzati alla verifica degli *standard*, qualitativi e quantitativi, dei livelli essenziali di assistenza⁸¹.

della legge n. 289 del 27 dicembre 2002, a 19, in base alla istituzione del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti, articolato, come si è detto, in tre uffici di livello dirigenziale generale. Il citato provvedimento prevede anche l'autorizzazione a bandire concorsi pubblici per il reclutamento, con contratto a tempo determinato di durata triennale, di un numero massimo di sessanta dirigenti veterinari di I livello e di cinquanta operatori del settore della prevenzione, dell'assistenza e del controllo sanitario. Il personale delle aree funzionali in servizio alla data del 31 dicembre 2005 è pari a 1.636 unità, che si aggiungono ai 16 dirigenti di I fascia, ai 187 dirigenti di II fascia ed ai 284 dirigenti delle professionalità sanitarie, per la cui specifica posizione si fa rinvio alla scorsa relazione.

⁷⁹ In data 28 febbraio 2005 è stato siglato l'accordo di contrattazione concernente i criteri di utilizzo del FUA 2004. A fine esercizio si registrano con riguardo alla UPB 3.1.5.5 (Fondi da ripartire per oneri di personale) 22,7 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, che sono confluiti nel conto dei residui.

⁸⁰ Nella sede istruttoria del controllo sono state espresse in particolare perplessità sulla regolazione dei rapporti conseguenti alla occupazione dell'immobile sito in via della Civiltà romana; per il riconoscimento di natura transattiva a tale atto occorre il parere dell'Avvocatura dello Stato e la adozione dell'atto da parte del Vertice politico, in linea con l'indirizzo espresso per tali fattispecie nella delibera della sezione del controllo n. 1 del 15 gennaio 2003.

⁸¹ Si segnala anche l'accordo Stato-Regioni per la definizione del flusso informativo sui nuovi dispositivi medici da rendere da parte delle Regioni al Sistema Informativo Sanitario. In particolare rileva l'istituzione del flusso informativo nell'ambito del Sistema Informativo Sanitario sui dati relativi alla distribuzione diretta dei farmaci di classe A.

La rilevanza del NSIS - più volte evidenziata dalla Corte, sia a fini di contenimento della spesa che di garanzia dei LEA – emerge dalle stesse previsioni contenute nella legge n. 311 del 2004 (l. finanziaria per il 2005), che all'articolo 1, comma 186, aveva previsto la possibilità che, nell'ambito delle attività dirette alla definizione e implementazione del NSIS, il Ministero della salute, anche ai fini del controllo e monitoraggio della spesa per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantisse in ogni caso *“la coerente prosecuzione delle azioni in corso, con riduzione della spesa per il rinnovo dei contratti per la fornitura di beni e servizi afferenti al funzionamento del NSIS nella misura di cinque punti percentuali, salva la facoltà di ampliare i servizi richiesti nel limite dell'ordinario stanziamento di bilancio”*. L'Amministrazione si è avvalsa di tale facoltà in occasione del rinnovo del contratto per i *“servizi di consulenza direzionale e project management a supporto della Cabina di regia”*, stipulato in data 13 aprile 2005 per un importo di 7.038.496,80 euro, ripartiti in tre esercizi finanziari di riferimento, richiamando - a supporto e superamento delle perplessità di copertura finanziaria espresse in sede istruttoria dall'Ufficio di controllo - proprio l'indicata previsione normativa. Tale rinnovo - tradottosi ai sensi della richiamata norma in una sua estensione - è stato inteso a continuare il percorso già avviato nelle prime realizzazioni effettive nell'ambito del NSIS⁸², in base agli accordi stipulati dalla Cabina di Regia, al fine di rendere sistematica la metodologia di misurazione dei LEA, in una ottica complessivamente volta a migliorare gli strumenti di monitoraggio della spesa sanitaria. In tale quadro rileva la continuità al supporto dei lavori del progetto *“Mattoni del SSN”*, finalizzato alla elaborazione ed acquisizione di dati certi, tempestivi e omogenei e metodi di misura uniformi relativamente all'assistenza sanitaria erogata sul territorio nazionale, pur a fronte di modelli organizzativi diversificati, garantendo la produzione di risultati confrontabili.

Sempre in tale contesto, in data 27 giugno 2005 è stato stipulato un *“atto aggiuntivo al contratto di appalto per la progettazione, lo sviluppo e la manutenzione del NSIS”*, in relazione alla previsione, contenuta nel d.m. 15 luglio 2004 (G.U. n. 2 del 4 gennaio 2005), della *“Istituzione, presso l'Agenzia italiana del farmaco, di una banca dati centrale finalizzata a monitorare le confezioni dei medicinali all'interno del sistema distributivo”*, intesa ad obiettivi di contrasto delle possibili frodi nel settore e di verifica dei livelli essenziali di assistenza erogati sul territorio nazionale⁸³.

In data 28 giugno 2005 è stato poi stipulato un atto di estensione al contratto, relativo alla conduzione funzionale e tecnica del Sistema Informativo Sanitario, già stipulato in data 27 giugno 2003 ed in corso di esecuzione, per realizzare la confluenza del Sistema Informativo dei Trapianti (S.I.T.) all'interno del Sistema Informativo Sanitario (S.I.S.), la cui scadenza è prevista per il 31 agosto del 2008. L'amministrazione – che ha inteso rendere sincrone le scadenze dei contratti del settore - espone una riduzione di costi per alcune voci contrattuali, come la gestione *mainframe*, derivante dalla ricongiunzione del Sistema informativo sanitario al sistema informativo, in linea con gli indirizzi del CNIPA⁸⁴.

Maggiormente problematiche sono apparse le questioni relative al contratto per *la progettazione, lo sviluppo e manutenzione del NSIS*, scaduto in data 31 luglio 2005, in

⁸² Sono stati raccolti da 13 Regioni i dati analitici di circa 800 milioni di prestazioni specialistiche e di altrettante prestazioni farmaceutiche (dati peraltro in continua evoluzione), per la misurazione dei LEA; la generazione, a partire dai dati disponibili, delle prime metodologie di analisi e di sistemi di indicatori utili; l'avvio del progetto *“Mattoni del SSN”*, con la proposta di una nuova metodologia per la classifica delle strutture; le schede per l'aggiornamento del nomenclatore ambulatoriale; il *dataset* per il monitoraggio dell'assistenza residenziale.

⁸³ Si segnala anche l'integrazione del cap. 7122 con 1 milione di euro, assegnato dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie in data 24 febbraio 2005 (G.U. del 20 maggio 2005, n. 116), per un cofinanziamento, ai fini della prosecuzione del progetto di *“tracciabilità dei farmaci”*, nell'ambito del progetto di *“Sanità Elettronica”*.

⁸⁴ Parere CNIPA n. 48/2005 reso nell'adunanza del 24 marzo 2005. Il CNIPA ha emesso parere favorevole di congruità tecnico-economica sullo schema contrattuale, richiedendo peraltro un'ulteriore contrazione dei costi di gestione.

relazione alla abrogazione, in base all'articolo 23 della legge n. 62 del 2005 (legge comunitaria del 2004), della seconda parte dell'articolo 6, comma 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 ed al parere del CNIPA n. 122/2005, espresso nell'adunanza del 4 agosto 2005 sullo schema del contratto di rinnovo, in un primo tempo avviato anche sulla base della citata disposizione della legge finanziaria. Alla luce di una riconsiderazione complessiva, l'Amministrazione si è dunque orientata ad una specifica procedura concorsuale in ambito europeo, nelle cui more, tuttavia, si è proceduto a stipulare alcune proroghe contrattuali, al fine di non pregiudicare una continuità di alcuni servizi di sviluppo del NSIS ritenuti di prioritario rilievo⁸⁵.

Sul piano contabile, lo stanziamento definitivo del 2005 per il capitolo 2200 (di parte corrente) è pari a 29,36 milioni, pagato per 8,79 milioni, e rimasto da pagare per 20,56 milioni; sui 26,64 milioni, di residui iniziali, risultano pagati 20,55 milioni, con 2,83 rimasti da pagare e 23,39 milioni di residui totali finali. Va segnalato che alle risorse assegnate dalla legge di bilancio si sono aggiunte quelle rinvenienti dalle riassegnazioni di cui all'art. 5, comma 12 della legge n. 407 del 1990 (entrate proprie del ministero).

Le spese di investimento per l'informatica sono allocate in una specifica UPB (2.2.3.4 - Informatica di servizio), con 5,7 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, impegnati nell'anno e quasi completamente (5,65 milioni) confluiti nel conto dei residui. Sui residui iniziali, pari a 12,15 milioni, risultano pagati 1,6 milioni, con 10,44 rimasti da pagare e 16 milioni di residui totali finali.

Nel quadro del su richiamato percorso di ammodernamento dell'apparato, si segnala, sul cap. 7121, la spesa per la realizzazione del progetto “@P@”, ammesso al cofinanziamento da parte del CNIPA (considerata nel citato atto aggiuntivo stipulato in data 27 giugno 2005), mirante alla introduzione delle comunicazioni elettroniche nei processi interni dell'Amministrazione.

In definitiva le direttrici di informatizzazione si indirizzano da un lato a contribuire a rendere più efficiente l'azione amministrativa del ministero, nei suoi connotati interni, dall'altro a sviluppare il necessario supporto per la realizzazione di politiche e di interventi che travalicano la sola sfera di azione ministeriale, per innestarsi, come si è detto, in una più ampia ed articolata realtà, dovendosi quindi attentamente monitorarne le scansioni e le effettive realizzazioni.

⁸⁵ Nel corso del 2005, sono stati stipulati due contratti di “*proroga al contratto di appalto per la progettazione, lo sviluppo e la manutenzione del NSIS*”. Il primo, stipulato in data 29 luglio 2005, per un importo complessivo di euro 1.954.236,00 ed avente una durata di tre mesi (agosto/ottobre 2005); il secondo, stipulato in data 13 dicembre 2005 per un importo complessivo di euro 1.248.204,72, ripartiti in più capitoli di riferimento ed avente durata di due mesi (novembre/dicembre 2005).