ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **2**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2006)

Trasmessa alla Presidenza il 12 luglio 2007

VOLUME II

Tomo I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2006

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006
- ***Considerazioni generali***
- ***Volume I***

  Gli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica
  L'ordinamento contabile
  La legislazione di spesa e mezzi di copertura
  La gestione del bilancio dello Stato
  Fondi di rotazione
  La gestione del patrimonio dello Stato
  L'organizzazione
  Il personale
  L'attività contrattuale

- ***Volume II (tomi I e II)***

  I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

  Premessa

  Presidenza del Consiglio dei Ministri

  Ministero dell'economia e delle finanze
  Ministero dello sviluppo economico
  Ministero del commercio internazionale
  Ministero del lavoro e della previdenza sociale
  Ministero della solidarietà sociale
  Ministero della giustizia
  Ministero degli affari esteri
  Ministero dell'istruzione
  Ministero dell'università e della ricerca
  Ministero dell'interno
  Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
  Ministero delle infrastrutture
  Ministero dei trasporti
  Ministero delle comunicazioni
  Ministero della difesa
  Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
  Ministero dei beni e delle attività culturali
  Ministero della salute

- ***APPENDICE STATISTICA AL VOLUME I DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2006***
- ***APPENDICE STATISTICA AL VOLUME II DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2006***

La presente Relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema Informativo integrato R.G.S.- Corte dei conti, disponibili al 31 maggio 2007, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato

INDICE
Volume II
Tomo I

PREMESSA	*Pag.*	1
Presidenza del Consiglio dei Ministri	"	3
1. Premessa e profili ordinamentali	"	3
2. Il nuovo assetto della Presidenza del Consiglio	"	4
3. I raccordi con il sistema delle Autonomie e nei confronti della UE	"	7
4. I raccordi con le Amministrazioni statali	"	9
5. Il Segretariato generale: le direttive e la funzione di controllo interno	"	11
6. La gestione delle risorse umane e strumentali	"	12
7. Ordinamento contabile		13
8. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa	"	14
9. L'articolazione delle risorse	"	16
Ministero dell'economia e delle finanze	"	25
1. Considerazioni generali e di sintesi	"	25
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili	"	35
3. Le criticità della gestione del Ministero, desumibili dall'analisi del rendiconto, dall'esito dei controlli della Corte dei conti e dalle valutazioni del Servizio di controllo interno	"	60
Ministero dello sviluppo economico	"	87
1. Considerazioni generali e di sintesi	"	87
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili	"	90
3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti	"	102
Ministero del commercio internazionale	"	107
1. Considerazioni generali e di sintesi	"	107
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili	"	109
3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti	"	114
	"	
Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale	"	117
1. Nota metodologica	"	117
2. La programmazione 2006	"	118
3. Le criticità organizzative e l'avvalimento	"	119

Ministero del lavoro e della previdenza sociale *Pag.* 123
1. Considerazioni generali e di sintesi " 123
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili " 125
3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali " 142

Ministero della solidarietà sociale " 161
1. Considerazioni generali e di sintesi " 161
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili " 162
3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali " 176

Ministero della giustizia " 185
1. Considerazioni generali e di sintesi " 185
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili " 187
3. La gestione finanziaria: problematiche emerse " 193

Ministero degli affari esteri " 205
1. Considerazioni generali e di sintesi " 205
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili " 209
3. Le funzioni del Ministero: tematiche rilevanti " 219
4. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare " 230

Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'università e della ricerca " 231
1. Nota metodologica " 231

Ministero della pubblica istruzione " 239
1. Considerazioni generali e di sintesi " 239
2. L'auditing finanziario contabile " 241
3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità " 247
4. Il sistema dell'istruzione. Dati e problematiche " 257

Ministero dell'università e della ricerca " 269
1. Considerazioni generali e di sintesi " 269
2. L'auditing finanziario contabile " 271
3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità " 276
4. Strumenti: organizzazione " 288

PREMESSA

Il 2006 si presenta come anno atipico per quanto attiene agli aspetti organizzativi e funzionali delle Amministrazioni dello Stato.

Si sono avute, infatti, non solo una profonda ristrutturazione dei Ministeri che, previsti in dodici dal decreto legislativo n. 300 del 1999 ed elevati a quattordici con il decreto legge n. 217, convertito con modificazioni nella Legge n. 317 del 2001, sono stati rideterminati, con il decreto legge n. 181, convertito con modificazioni nella legge n. 233 del 2006, in diciotto, ma anche la novità rappresentata dal fatto che tale diversa articolazione è avvenuta per la prima volta, in misura così rilevante, all'incirca a metà esercizio, con ricadute non secondarie sugli andamenti gestionali. La cennata operazione si è risolta inoltre non solo nell'aumento dei Ministeri, alcuni dei quali hanno ripreso la vecchia denominazione mentre altri sono di nuova configurazione, ma ha comportato anche una diversa ridistribuzione delle funzioni e competenze, che ha coinvolto perfino alcuni fra i Dicasteri che hanno mantenuto la vecchia denominazione. In tale contesto, nel quale è sensibilmente aumentato il numero dei componenti della compagine governativa a livello di Ministri, Viceministri e Sottosegretari di Stato, risultano di molto ampliate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che va assumendo una connotazione che sembra sempre più discostarsi da quella di solo organo a supporto dell'opera di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri per concentrare in sé compiti operativi, mentre nel contempo non sempre risulta ben definita e chiara la ripartizione di competenze fra le varie branche dell'Amministrazione, con conseguente necessità di ricorrere talora a forme di "cogestione" e di "avvalimento" delle strutture di un dicastero da parte di altro diverso.

Rinviando, per quanto concerne la nuova organizzazione, all'apposito capitolo della parte generale della Relazione, nel quale sono illustrati non soltanto gli aspetti attinenti al c.d. "spacchettamento" dei Ministeri ma anche le iniziative assunte per assicurare la deliberata "invarianza" della spesa derivante dalla riorganizzazione stessa, mette conto qui soffermarsi sulle implicazioni più propriamente riguardanti l'impostazione, la lettura e la verifica dei conti.

La prima constatazione è che, per l'aumento del numero dei Ministeri e per il conseguente mutare delle rispettive competenze, si è reso necessario rivedere gli stati di previsione deliberati con la legge di bilancio 2006 per i Dicasteri allora esistenti. Con il decreto legge n. 181 del 2006, convertito con modificazione nella legge n. 233 dello stesso anno, il Ministro dell'economia e delle finanze è stato pertanto autorizzato ad apportare, con proprio decreto, i necessari adeguamenti e variazioni agli stati di previsione.

La seconda constatazione è che, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato il 7 agosto 2006, sono stati istituiti gli stati di previsione dei nuovi Ministeri con esclusione del Dicastero della solidarietà e apportate le variazioni anche a quelli degli altri. Tali variazioni hanno riguardato prevalentemente i Centri di Responsabilità "Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" e solo marginalmente alcuni altri Centri di Responsabilità chiamati ad assolvere le funzioni istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di mantenere l'invarianza della spesa. Del resto la sola parziale adozione nel corso del 2006 dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri cui è stata demandata la riorganizzazione di uffici e funzioni da gestire nella ridisegnata struttura ministeriale, ha reso necessaria detta scelta.

Una ulteriore constatazione è che si è molto attenuata, nel 2006, l'interconnessione fra bilancio di previsione e rendiconto generale, essendo il primo costituito da 14 stati di previsione della spesa ed il secondo da 17 conti consuntivi, che peraltro non rispondono ad una logica unitaria. Così, esemplificando, per alcuni Ministeri (Lavoro e previdenza sociale – Solidarietà) si è avuto nel 2006 un unico rendiconto firmato dai due Ministri, per altri (Istruzione – Università e ricerca) due rendiconti separati, per altri ancora (Infrastrutture – Trasporti; Sviluppo economico - Commercio internazionale) due rendiconti, dei quali il primo riguarda tutti i Centri di Responsabilità ed il secondo, che concerne i Ministeri neocostituiti, le sole strutture di Gabinetto e generali. Nel caso poi di funzioni ripartite in modo diverso rispetto al passato fra Ministeri, generalmente i Centri di Responsabilità che le hanno gestite figurano compresi nei rendiconti dei Ministeri cui le funzioni stesse erano intestate ad inizio esercizio.

Per porre ordine in tale variegata materia al fine di riferire "intorno al modo col quale le varie Amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario", la Corte ha preso atto che, per effetto del decreto legge n. 181 e della legge n. 233 del 2006, fin da detto anno i Ministeri oggetto di referto sono divenuti 18 e che fin dalla seconda metà del 2006 i titolari dei detti Ministeri hanno portato avanti la loro azione di "*policy*" in termini assolutamente autonomi, evidenziando la distinta identità delle strutture ministeriali.

Sulla base di tale conclusiva considerazione la Corte è venuta nella determinazione di redigere quest'anno le proprie relazioni per Centri di Responsabilità riferiti ai Ministeri quali risultano dal nuovo assetto ordinamentale, che tiene conto della nuova realtà anche se talora gestita attraverso le già ricordate forme della "cogestione" e dell'"avvalimento".

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. Premessa e profili ordinamentali.
2. Il nuovo assetto della Presidenza del Consiglio.
3. I raccordi con il sistema delle Autonomie e nei confronti della UE.
4. I raccordi con le Amministrazioni statali.
5. Il Segretariato generale: le direttive e la funzione di controllo interno.
6. La gestione delle risorse umane e strumentali.
7. Ordinamento contabile.
8. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.
9. L'articolazione delle risorse.

1. Premessa e profili ordinamentali.

La Presidenza del Consiglio è stata coinvolta sotto diversi versanti dal processo avviato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, sia per quanto riguarda il proprio assetto e l'esplicazione dei nuovi compiti affidati, che per la guida del complessivo processo di riorganizzazione degli apparati ministeriali. Tale processo - come più ampiamente evidenziato nella parte generale di questa relazione dedicata alla organizzazione amministrativa - non solo ha ridisegnato l'ambito operativo dei Ministeri, ma ha avviato un percorso più complesso, segnato da ulteriori tappe normative, che non ancora risulta compiutamente tradotto nella realtà ordinamentale.

Si ricorda che in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303[1], la Presidenza del Consiglio aveva assunto la fisionomia di "ufficio servente" del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo, con la conseguente attribuzione di una ampia autonomia organizzativa e contabile[2]. Tale disegno - comportante il trasferimento delle strutture con funzioni gestionali - è stato peraltro via via modificato, con la creazione di nuovi Dipartimenti e Uffici, o la rimodulazione delle strutture preesistenti, non sempre collegati alla sola dimensione operativa delle funzioni di Governo, che hanno assunto

[1] V. anche d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

[2] Nel nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza, il dPCM 9 dicembre 2002 recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri" prevede, infatti, la trasmissione alla Corte dei conti del consuntivo della Presidenza unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6). L'interazione programmatica e di bilancio è alla base della inserzione dell'analisi nella relazione sul rendiconto generale dello Stato.

considerevole spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'Amministrazione.
L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio continua a evidenziare una compresenza di funzioni diverse: in base al percorso avviato dal citato DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, si registra infatti per un verso la riconduzione ad altre Amministrazioni di compiti operativi - in materia di Italiani nel mondo (al Ministero degli affari esteri), e di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale (al Ministero della solidarietà sociale) - mentre per altro verso, si accompagnano nuove attribuzioni, anche di natura gestionale, e nuove strutture. La attuale configurazione - pur evidenziando il trasferimento ai Ministeri di alcuni Dipartimenti - mostra dunque l'innesto di compiti operativi estranei a quelli esclusivi di supporto alle funzioni costituzionali di direzione e coordinamento dell'attività del Governo, proprie del Presidente del Consiglio, su cui tra l'altro si fondano i provvedimenti normativi relativi al trattamento del personale, sensibilmente differenziato da quello degli altri dipendenti da Amministrazioni dello Stato, incidendo sulla stessa fisionomia dell'apparato e riproponendo problematiche non solo interne, ma anche di impatto esterno.
La Presidenza del Consiglio ha anche il compito di guida e di indirizzo nel complessivo percorso di ammodernamento degli apparati, in relazione alla attuazione delle misure programmatiche nell'azione amministrativa. Complesso ed articolato è il raccordo da un lato nei confronti della UE e, dall'altro, con il sistema delle Autonomie.

2. Il nuovo assetto della Presidenza del Consiglio.

Come anticipato, nella ricognizione del riassetto conseguente al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, mentre sono ricondotti ad altri Ministeri i compiti in materia di Italiani nel mondo (al Ministero degli affari esteri) e di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale (al Ministero della solidarietà sociale) - sui quali erano state espresse le riserve nella scorsa relazione della Corte sulla coerenza con il riferito disegno ordinamentale di "ufficio servente" del Presidente[3] - risultano invece attribuite nuove funzioni, con conseguente utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste per lo svolgimento delle stesse da parte di altre Amministrazioni.
La complessità della ricognizione avviata è accresciuta dal fatto che le nuove competenze sono state assegnate con decretazione d'urgenza e che sensibilmente diverse sono le modalità previste per il loro esercizio, richiedendo dunque una puntuale analisi. Mentre in taluni casi si tratta della semplice vigilanza su enti strumentali, anche con l'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento[4], per molte funzioni si dispone un vero e proprio trasferimento di strutture e del relativo personale alla Presidenza del Consiglio (come per quelle in precedenza di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dei beni e delle attività culturali, del Ministero delle attività produttive).
Complessa, e diversa nelle modalità e nelle ricadute, è dunque tale analisi, con riguardo al concreto esplicarsi dei processi di attuazione ed alla conseguente verifica

---

[3] In base all' art. 10, rubricato "Riordino dei compiti operativi e gestionali", del d.lgs. n. 303/1999 i compiti - insieme alle corrispondenti strutture e relative risorse finanziarie, materiali ed umane - relativi alle aree funzionali degli Italiani nel Mondo erano stati già trasferiti al Ministero degli affari esteri (poi ricondotti alla Presidenza del Consiglio in base al d.lgs. n. 257 del 31 ottobre 2002); analogo trasferimento era stato disposto, dalla stessa norma, anche per altre aree, tra cui il turismo.
[4] In particolare il comma 19, lettera a) prevede la vigilanza sull'Istituto del credito sportivo, mentre la lettera b) prevede la vigilanza sull'Agenzia dei segretari comunali e provinciali e sulla Scuola superiore per la formazione e specializzazione dei dirigenti della Pubblica Amministrazione locale.

dell'invarianza dei costi, anche attraverso la strumentazione della contabilità economica, in una prospettiva di verifica in termini non solo di equivalenza finanziaria. Vanno dunque considerati diversamente gli impatti attinenti alla configurazione della Presidenza del Consiglio, con riguardo ai diversi ambiti di riferimento ed alle pregresse attribuzioni.

Si ricorda che il DL n. 63 del 2005, convertito dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, aveva attribuito al Presidente del Consiglio (o al Ministro da lui delegato) per l'esercizio delle funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, la possibilità di utilizzare anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (allora assegnate al Ministero dell'economia e delle finanze). Tali strutture sono ora intestate al neoistituito Ministero dello sviluppo economico, mentre le funzioni di programmazione economica e finanziaria, non ricomprese nelle politiche di sviluppo e di coesione, sono direttamente attribuite alla Presidenza del Consiglio. Ne è seguita, con il dPCM 31 gennaio 2007[5], la ricognizione del trasferimento delle strutture ausiliarie della segreteria del CIPE - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (art. 3, comma 7, del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dell'8 giugno 1999, come modificato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 gennaio 2006); del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle Linee Guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS); dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144; della Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale di cui all'art. 5, comma 3 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 1999, n. 61[6].

Più complessa è l'analisi con riguardo alle funzioni di competenza statale in materia di turismo, già del Ministero delle attività produttive, inizialmente attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali, che sono state poi trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[7]. In base al comma 98 dell'art. 2, DL 3 ottobre 2006, n. 262, si precisa che per l'esercizio di tali funzioni è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo - articolato in due uffici dirigenziali di livello generale - che, in attesa dell'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione, subentra nelle funzioni della Direzione generale del turismo, conseguentemente soppressa[8].

In materia di sport sono trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni già del Ministero dei beni e delle attività culturali[9] (articoli 52, comma 1, e 53 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). Alla delega delle funzioni in materia di sport si accompagna il coordinamento delle politiche in materia di politiche giovanili[10].

Il coordinamento delle politiche per la famiglia è anch'esso attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme al trasferimento delle funzioni di competenza statale già di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ex art. 46 c. 1 lett. c) d.lgs. 300/1999[11]. Si sono aggiunte nuove attribuzioni di bilancio, in base all'art. 19 del decreto

---

[5] Pubblicato nella G. U. 26 marzo 2007, n. 71.

[6] Le strutture oggetto di trasferimento sono individuate nell'allegato 1 del decreto.

[7] La normativa dispone che il Ministro dello sviluppo economico concerta con il Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione e l'utilizzazione, anche residuale, delle risorse finanziarie da destinare al turismo, ivi comprese quelle incluse nel Fondo per le aree sottoutilizzate.

[8] V. ddPCM 8 gennaio 2007 e 6 febbraio 2007.

[9] Nel corso del 2006, le iniziative in materia di sport hanno dunque gravato sul bilancio di tale Dicastero, ricorrendosi a forme di avvalimento.

[10] Per lo svolgimento di tali funzioni, la Presidenza del Consiglio può prendere parte alle attività del *Forum* nazionale dei giovani. V. ddPCM 4 agosto 2006 e 1° dicembre 2006.

[11] V. decreti 4 agosto 2006 e 22 novembre 2006.

legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; il provvedimento ha infatti disposto l'assegnazione di fondi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità[12].

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono anche attribuiti - insieme al fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (d.lgs. 565/1996) - i rapporti con l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, e l'utilizzo dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile in materia di politiche per la famiglia[13].

Gli effetti della nuova configurazione si riflettono sui documenti contabili, le cui risultanze sono analizzate nei successivi paragrafi[14]. Nel corso del 2006, nelle more dell'adozione definitiva dei provvedimenti ricognitivi delle funzioni trasferite, si è fatto ampio ricorso all'istituto dell'avvalimento. Non risulta ancora intervenuto un provvedimento di riordino complessivo delle funzioni e delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri relative all'esercizio delle nuove attribuzioni assegnate, su cui dimensionare anche la rappresentazione contabile, confermando una situazione di perdurante non definitività dell'assetto organizzativo.

Nell'attuale compagine governativa si unificano le responsabilità politiche nelle deleghe relative ai rapporti con il Parlamento ed alle riforme istituzionali (al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali) ed in quelle relative alla Funzione pubblica ed alla Innovazione e tecnologie (al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione[15]).

Sempre in base al DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, si dispone poi la soppressione della Commissione e della Segreteria tecnica di cui all'articolo 3, comma da 6 *duodecies* a 6 *quaterdecies*, del DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e successive modificazioni. Contestualmente viene istituita, presso la Presidenza del Consiglio, una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, con relativa segreteria tecnica, utilizzando lo stanziamento di cui all'articolo 3, comma 6 *quaterdecies*, del decreto-legge n. 35 del 2005, ridotto del 25 per cento[16].

---

[12] La norma prevede che, al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo denominato "Fondo per le politiche della famiglia", al quale è assegnata la somma di tre milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. La stessa norma istituisce anche un fondo denominato "Fondo per le politiche giovanili" (al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi) ed un fondo denominato "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" (al fine di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità), a ciascuno dei quali è assegnata la somma di tre milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007.

[13] Vi è poi l'espressione del *concerto* della Presidenza del Consiglio dei Ministri per talune funzioni di competenza statale già svolte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[14] V., *infra*, par. 8 e 9.

[15] In proposito, con decreto 16 Aprile 2007 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione (pubblicato nella G.U. 5 giugno 2007, n. 120) si è disposta la Riorganizzazione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

[16] In base al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione opera in posizione di autonomia funzionale e svolge, tra l'altro, compiti di supporto tecnico di elevata qualificazione per il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui all'art. 1 del DL 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

In base al DL 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, risulta modificato il comma 4 dell'articolo 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303[17], prevedendo che per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente possa istituire, con proprio decreto, apposite strutture di missione (la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo), potendo altresì ridefinire le finalità delle strutture di missione già operanti. Si prevede inoltre che per le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più Dipartimenti o Uffici a questi equiparabili, il Presidente possa istituire con proprio decreto apposite "Unità di coordinamento interdipartimentale", il cui responsabile è nominato ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La stessa normativa prevede che, al fine di monitorare il rispetto dei princìpi di invarianza e contenimento degli oneri connessi all'applicazione del DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si provvede, a valere sulle disponibilità per l'anno 2006 previste dall'articolo 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, alla costituzione, presso il Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo, di una struttura interdisciplinare di elevata qualificazione professionale, giuridica, economico finanziaria e amministrativa, di non più di dieci componenti, per curare la transizione fino al pieno funzionamento dell'assetto istituzionale conseguente agli intervenuti provvedimenti normativi[18].

Dalla sintetica rassegna appare dunque ancora non compiutamente definito il complessivo dimensionamento delle strutture e della funzionalità degli apparati della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dovendosi monitorare che l'attuazione del processo avviato dal DL 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, non porti ad implementazione organizzativa e di costi.

3. I raccordi con il sistema delle Autonomie e nei confronti della UE.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è affidato un ruolo crescente di raccordo da un lato nei confronti delle Istituzioni comunitarie, dall'altro con il sistema delle Autonomie. In tale ottica l'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, ha previsto la istituzione del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE) [19]; con dPCM 9

---

[17] V. anche d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

[18] Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 Dicembre 2006 è stata istituita una "Unità di analisi strategica delle politiche di governo", intesa ad assicurare un'azione unitaria per l'integrazione delle attività di studio, analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche e delle iniziative connesse all'attuazione del programma di governo. L'Unità - costituita dal Dipartimento per il programma di governo, dal Segretariato generale, dal Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, dal Dipartimento per gli affari economici e dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo - ha come compito principale di produrre documenti su temi e obiettivi prioritari per l'azione del Governo.

[19] In particolare, gli artt. 5 e 6 disciplinano rispettivamente la partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari, con il riconoscimento di un ruolo primario alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Tali conferenze sono periodicamente convocate in sessioni speciali (artt. 17 e 18 della legge) per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali. Le nuove competenze vanno ad aggiungersi a quelle già regolate dalla legge n. 131 del 2003, di esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 della Costituzione e, per la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, di promozione dell'accesso alla Corte costituzionale nei confronti di leggi regionali ritenute lesive dell'autonomia degli Enti locali.

febbraio 2006 (emanato in base all'art. 2 della citata legge n. 11 del 2005) è stata rivisitata anche la struttura del Dipartimento per le politiche comunitarie.

Il raccordo della Presidenza del Consiglio con il sistema delle Autonomie appare rafforzato in base al DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, che affida al Presidente del Consiglio il potere di iniziativa legislativa[20] e di coordinamento in materia di decentramento delle funzioni. Con dPCM 15 giugno 2006 il Ministro per gli affari regionali e le Autonomie locali è stato delegato ad esercitare le funzioni di coordinamento e di indirizzo, con ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri (fatte salve le competenze del Ministro dell'interno), in materia di rapporti con il sistema delle Autonomie; di promozione della collaborazione tra Stato, Regioni ed Autonomie locali e di esercizio coordinato e coerente dei poteri e rimedi previsti in caso di inerzia o di inadempienza, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 della Costituzione e agli articoli 137 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 15.

Al Ministro per gli affari regionali e le Autonomie locali è anche delegata la convocazione e la presidenza della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (con la regolamentazione dell'organizzazione e del funzionamento delle relative segreterie[21]) e la promozione di formule di coordinamento dei rapporti tra Stato e Regioni e delle intese di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Allo stesso Ministro competono anche le attività connesse all'attuazione del conferimento delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione e al trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131[22]. In relazione a tali aspetti opera l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito con dPCM 24 novembre 2003 (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004),[23] incaricato, oltre che dei compiti per l'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997, di quelli affidati in relazione all'art. 118 della Costituzione ed all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Peraltro il processo avviato in relazione a tale complesso percorso, disegnato dal riformato titolo V della Costituzione e dalla richiamata normativa di adeguamento, cui deve accompagnarsi uno snellimento degli apparati centrali, come

---

[20] Risulta presentato dal Governo in data 5 aprile 2007, il disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (A.S. n. 1464).

[21] Non risulta tradotta in formale DL l'esigenza, pur affrontata dal Governo, di una revisione del sistema delle Conferenze (delineato dal d.lgs. n. 281 del 1997), chiamate da disposizioni via via intervenute ad operare come sede di compensazione e di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie.

[22] Al Ministro per gli affari regionali e le Autonomie locali competono altresì le azioni governative dirette alla salvaguardia ed alla valorizzazione delle zone montane di cui all'art. 44 della Costituzione, qualificabili anche come interventi speciali per la montagna, di natura territoriale, economica, sociale e culturale, ai sensi dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, anche in base ai lavori dell'Osservatorio istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché la proposta dei criteri di ripartizione del Fondo nazionale per la montagna ai sensi dell'art. 2 della legge citata e la covigilanza sull'Istituto nazionale della montagna ai sensi dell'art. 6-bis del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284. Allo stesso Ministro competono anche i problemi concernenti le piccole isole.

[23] Ad esso è demandato il coordinamento delle attività e delle iniziative delle Amministrazioni statali volte all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire alle Regioni e agli Enti locali; la predisposizione dei provvedimenti necessari per rendere operativi tali conferimenti; il monitoraggio e la soluzione di quesiti giuridico - economici, anche a supporto del federalismo fiscale. Inoltre l'Ufficio cura le attività inerenti all'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997 ed ai relativi decreti legislativi attuativi, prestando altresì supporto all'attività del Commissario straordinario del Governo per il federalismo amministrativo.

più volte evidenziato nelle relazioni della Corte, non registra ulteriori attuazioni amministrative, dovendosi definire la cornice istituzionale e dei rapporti finanziari.

4. I raccordi con le Amministrazioni statali.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è affidato un ruolo primario nel complessivo percorso di ammodernamento delle Amministrazioni pubbliche[24], che si esplicita nella emanazione di atti programmatici e di indirizzo.

Tra i primi atti emanati, rileva la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2006 "Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006"[25]. Con tale direttiva si ridefiniscono i criteri e le priorità di carattere generale, da rispettare per il coordinamento dell'azione amministrativa e per un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, con la finalità prioritaria di assicurare il massimo grado di realizzazione degli obiettivi programmati.

Di rilievo crescente sono i compiti della Presidenza del Consiglio che si definiscono nei processi di programmazione strategica, in relazione alla attuazione, nelle altre Amministrazioni, degli indirizzi relativi alla pianificazione, attribuzione e gestione delle risorse.

Emerge, in particolare, nella direttiva del 12 marzo 2007 e nelle allegate Linee Guida, la sostanziale unificazione delle direttive, prima distinte, relative agli ambiti di programmazione dei processi di programmazione strategica e "di Governo". che sono più diffusamente esaminati nella parte generale di questa relazione della Corte dedicata alla organizzazione della Pubblica Amministrazione (vol. I, cap. VII), con la segnalazione sia degli affinamenti metodologici che delle criticità rilevabili. In particolare sono evidenziati, sia sotto il profilo sistematico, che operativo, i profili problematici relativi a quegli aspetti del raccordo tra programmazione strategica e programmazione "di Governo" , tra attività istituzionale ordinaria e nuovi programmi, che richiedono ulteriore riflessione metodologica ed attuativa.

Si segnala la delega del 15 giugno 2006, che affida espressamente al Ministro per l'attuazione del programma di Governo le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, confermando il percorso avviato a partire dalla delega del 28 agosto 2003 e dalla direttiva presidenziale

---

[24] La relazione sullo stato della PA è disciplinata dall'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, dall'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93 e dal comma 4 dell'articolo 50 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

[25] Gazzetta Ufficiale n. 137 del 15 giugno 2006; nella direttiva si sottolinea che la responsabilità prioritaria nella realizzazione degli obiettivi di ciascun Dicastero di spesa si sviluppa entro gli spazi di flessibilità e di riallocazione riconosciuti dalla vigente normativa contabile, con gli strumenti di controllo e di misurazione correlati, attraverso indicatori di risultato. Sono in particolare richiamate le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con le circolari n. 1 dell'11 gennaio 2006 (Enti pubblici-bilancio di previsione 2006), n. 7 del 14 febbraio 2006 (Gestione del bilancio dello Stato), n. 8 (Patto di stabilità interno) e n. 9 (Spese per il personale delle Amministrazioni regionali, Enti locali, ecc.) del 17 febbraio 2006, n. 10 del 27 febbraio 2006 (Istruzioni regionali sulla redazione del bilancio di previsione economico patrimoniale 2006 delle aziende sanitarie, ospedaliere ed ospedaliero-universitarie), n. 12 del 13 marzo 2006 (Disposizioni in materia di rinnovi di contratti delle pubbliche Amministrazioni per forniture di beni e servizi) e n. 17 del 21 aprile 2006 (Assestamento del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006). Al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sono affidate specifiche analisi degli effetti delle iniziative di limitazione della spesa richiamate nella stessa direttiva.

4 febbraio 2003[26], cui è seguita la istituzione del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo (dPCM 3 dicembre 2004) [27].

Sotto il profilo organizzativo, in base all'art. 2 del d. P. R. 12 dicembre 2006, n. 315[28]- con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei Ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

Negli atti di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri è stata ribadita l'esigenza che le Amministrazioni pubbliche assumano comportamenti coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmati, assicurando, tra l'altro, il rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti dalla sequenza dei provvedimenti complessivamente approvati.

Sotto altro versante, si attende l'ulteriore esplicitazione della dimensione operativa dell'Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, istituito in base all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3[29] , di recente rinnovato nella sua composizione.

---

[26] Concernente "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo" (in G.U. del 21 marzo 2003, n. 67).

[27] In base a tale dPCM il Dipartimento provvede alle funzioni di supporto, oltre che del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, ove nominato, anche del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

[28] Il provvedimento - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge dall'articolo 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248 - è pubblicato in G.U. n. 38 del 15 febbraio 2007. In base al comma 2 del d.P.R. il Comitato, ai fini del coordinamento delle attività di competenza delle Amministrazioni dello Stato in materia di valutazione e controllo strategico, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, svolge attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, al fine di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unita' d'indirizzo politico ed amministrativo del Governo; promuove l'utilizzo di metodologie e strumenti comuni per la pianificazione strategica delle Amministrazioni dello Stato, la circolazione di informazioni e documenti, il confronto di buone prassi, l'accumulo e la diffusione di conoscenze, anche con riferimento alle esperienze di altri Paesi; elabora metodologie e strumenti per assicurare e migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse nelle Amministrazioni dello Stato; elabora proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica delle Amministrazioni dello Stato; formula, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali. In base all'art. 3 viene disposto che il Comitato duri in carica tre anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del regolamento, e che tre mesi prima della scadenza del termine di durata, il Comitato stesso presenti una relazione sull'attività svolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini della valutazione della perdurante utilità dell'Organismo e della conseguente eventuale proroga della sua durata, comunque non superiore a tre anni. In base all'art. 4 il Comitato si avvale del supporto tecnico del Dipartimento per il programma di Governo e del supporto informativo della banca dati, già costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, accessibile in via telematica e alimentata dalle Amministrazioni dello Stato, alla quale affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai Centri di Responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.

[29] "Disposizioni ordinamentali in materia di Pubblica Amministrazione", pubblicata in G.U. n. 15 del 20 Gennaio 2003, S.O. n. 5. Il regolamento per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Alto Commissariato è stato approvato con d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258. La legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), al comma 254 dell'(unico) art. 1 prevede poi la figura di un vice Commissario vicario, un vice Commissario aggiunto, e cinque esperti, tutti scelti tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato, collocati obbligatoriamente fuori ruolo o in aspettativa retribuita dalle rispettive Amministrazioni di appartenenza, anche in deroga alle norme ed ai criteri che disciplinano i rispettivi ordinamenti, nonché altri dipendenti delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in posizione di comando secondo i rispettivi ordinamenti. La norma dispone che per tutto il personale destinato all'ufficio del Commissario il servizio è equiparato ad ogni effetto a quello prestato presso le

La dimensione di allargamento alle Regioni ed agli Enti locali si rinviene anche nelle modalità di attuazione delle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006 è stato istituito il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ed istituito il "Tavolo" permanente per la semplificazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM; il "Tavolo" è stato poi costituito con dPCM dell'8 marzo 2007[30].

5. Il Segretariato generale: le direttive e la funzione di controllo interno.

I processi programmatici all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono scanditi dalla emanazione delle direttive per il funzionamento della complessa macchina amministrativa, che fa capo al Segretario generale. Essi appaiono formulati in coerenza ai più generali atti di indirizzo con riguardo alla programmazione strategica ed al rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti dalla sequenza dei provvedimenti normativi approvati. Rilevano in tal senso sia la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2006 - emessa in data 24 febbraio 2006, con piani articolati di intervento e la previsione del correlato monitoraggio – che la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2007, emessa in data 5 marzo 2007. Quest'ultima esplicita un aggancio con le "priorità politiche" del programma di Governo, con riferimento particolare agli obiettivi di realizzazione di "una Pubblica Amministrazione di qualità", in un contesto istituzionale in evoluzione, che deve tenere conto di molteplici fattori, tra cui quelli derivanti dalle indicazioni della politica economica contenute nel DPEF 2007-2011 e dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Particolare attenzione merita la direttiva del 5 settembre 2006 per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2007, che affronta tematiche correlate ad aspetti evidenziati nella scorsa relazione al rendiconto generale dello Stato, che viene richiamata in diversi punti, sia di ordine generale, che più specificamente precisati. Si ricorda nelle "Considerazioni generali" che la Corte ha sottolineato come i tempi ed i modi di realizzazione dell'azione programmatica debbano essere coerenti con i vincoli che derivano dal quadro economico di riferimento, anche in una proiezione ultrannuale. Sempre in relazione alle osservazioni della Corte in ordine alla eccessiva divaricazione fra

---

Amministrazioni di appartenenza. Non risulta ancora approvato il protocollo di Intesa sulle modalità dell'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario nei confronti delle Autonomie territoriali (v. Conferenza Unificata del 16 Marzo 2006, ove il tema era stato rinviato). L'argomento è ripreso nella relazione dell'Alto Commissario sull'attività svolta nel periodo 1 gennaio- 30 giugno 2006, che evidenzia gli aspetti organizzativi e le problematicità del settore.

[30] Il "Tavolo" si articola, oltre che nella sede plenaria, in due sezioni semplici, rispettivamente per le questioni riguardanti le Regioni e le Autonomie locali, e per quelle concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori. La prima svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e di impulso, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione, per quanto attiene alle Regioni ed agli Enti locali; essa viene consultata in merito alle questioni relative all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di semplificazione, al fine di garantire un processo partecipato, da parte di tutti i soggetti interessati e può essere incaricata di svolgere funzioni istruttorie per la definizione di intese e accordi, da sancire in sede di Conferenza Unificata. La sezione per le questioni concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori ha la finalità di garantire un'efficace azione di consultazione e raccordo tra il comitato ed i soggetti rappresentativi degli interessi della società civile. Il "Tavolo" e le sezioni che lo compongono possono articolarsi in gruppi di lavoro.

previsioni iniziali e finali - riconducibile sia alle integrazioni disposte in corso di gestione, che al ricorso all'istituto del riporto dell'avanzo dell'esercizio precedente - si raccomanda (punto 3 "Criteri per la definizione delle proposte") di evitare eccessive divaricazioni tra previsioni iniziali e finali (sia per quanto attiene all'entrata che alla spesa). A tale divario concorre in maniera sensibile l'applicazione dell'istituto del riporto, di cui all'articolo 11 del dPCM 9 dicembre 2002: è opportuno dunque il richiamo, nella direttiva, a limitarne il ricorso alle ipotesi espressamente contemplate.

Anche in relazione all'auspicio della Corte dei conti di una migliore leggibilità delle poste di bilancio - e più specificamente di quelle relative alle dinamiche programmatorie e di spesa della Protezione civile[31] - si dispone, infine, nella direttiva (punto 11 "Protezione civile") che il Dipartimento della Protezione civile effettui una programmazione anche ultrannuale, tenendo conto delle obbligazioni già assunte e limitando il ricorso al cap. 974[32].

La direttiva ribadisce, in coerenza con quanto chiesto alle Amministrazioni dello Stato fin dalla citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2006, finalizzata all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, gli obiettivi di riduzione della spesa dell'apparato, con riguardo specifico ai consumi intermedi ed alle spese per incarichi di studio, consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione, relazioni pubbliche, mostre, pubblicità, convegni e rappresentanza. Per la attuazione di tali misure si richiama, sempre nella direttiva, il ruolo dell'Ufficio di bilancio e ragioneria, chiamato ad assicurare, d'intesa con i singoli Centri di Responsabilità (C.d.R.), il rispetto delle limitazioni previste.

6. La gestione delle risorse umane e strumentali.

Va premesso che le spese per l'acquisizione di beni e servizi rientrano nella "gestione accentrata" presso il Segretariato generale, che ricomprende anche le risorse strumentali impiegate dagli altri Centri di Responsabilità (con le sole eccezioni del Dipartimento della Protezione civile e del Dipartimento della funzione pubblica). Per esse si registrano sul C.d.R. 1 "Segretariato generale" 67.121.260,94 euro in termini di impegno, riferite in gran parte all'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili (33.012.354,55 euro) ed al Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici (15.830.336,38 euro). Dal consuntivo, peraltro, risultano allocazioni di spesa anche per altri C.d.R., suggerendo l'opportunità di una maggiore esplicitazione dei criteri di contabilizzazione, utile anche ai fini di una più agevole ricognizione per l'intero macroaggregato. Analoga esigenza di riaggregazione emerge per la spesa relativa al personale, per la quale, sempre sul C.d.R. 1, risultano impegnati 201.734.320,27 euro, destinati al pagamento delle competenze al personale di ruolo gestiti in forma accentrata dal Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici[33].

---

[31] V. anche Corte dei conti, sez. contr. sulla gestione, delibera n. 6/2007, più ampiamente esaminata nel capitolo della presente relazione dedicato al Ministero dell'ambiente.

[32] Sul capitolo di parte capitale 974, denominato "Fondo per la Protezione civile", sono allocate le risorse destinate ad integrare, in corso d'anno, i vari capitoli di bilancio che, in relazione alle attività di gestione per l'insorgere di eventi emergenziali, dovessero rilevarsi deficitari.

[33] Le spese relative alla diretta collaborazione sono in parte rinvenibili sul C.d.R. 1, con riguardo alle Segreterie particolari organismi istituzionali, in parte in altri C.d.R.; in proposito, nella relazione allo stesso consuntivo si indica una diminuzione di 2.858.796 euro, derivante dalla riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato (in base al dPCM n. 155/BIL del 23 novembre 2006). Nella stessa relazione si evidenzia una diminuzione per complessivi euro 9.005.857 in relazione dall'attuazione dei commi 9 e 10 dell'articolo 1 della legge 266/2005 (Legge finanziaria 2006), relativi a compensi per esperti, incarichi speciali, studi, convegni e rappresentanza (per euro 5.109.844, derivanti dai ddPCM n. 1/BIL dell'8 febbraio

Si ricorda che con decreto del Presidente del Consiglio 11 luglio 2005 è stato ridefinito l'assetto organizzativo con la creazione di una struttura generale specificamente dedicata alla gestione degli immobili e all'approvvigionamento dei beni e dei servizi, con esclusione di quelli di natura informatica, disponendo la soppressione del Dipartimento per le risorse umane e strumentali e la contestuale istituzione del Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici e dell'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili. Anche alla luce dell' impatto sulle strutture e sul personale degli effetti innescati dal processo avviato - e non ancora concluso - dal DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, di cui sopra si è riferito, restano dunque da valutare compiutamente gli effetti in termini di efficacia, di funzionalità e di costi delle procedure in discorso.

Nel 2006, si registra la stipula di due contratti collettivi conclusi – entrambi – in data 13 aprile 2006, che si riflette sull'aumento delle spese per il personale. Si tratta degli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL al personale dirigente (quadriennio normativo 2002/2005-bienni economici 2002/2003 e 2004/2005[34]) e al personale non dirigente (biennio economico 2004/2005[35]). La loro applicazione richiede dunque - come sistematicamente previsto nel sistema ordinamentale - un costante monitoraggio da parte del servizio di controllo interno, in particolare per la verifica dell'effettivo incremento di produttività cui sono correlati i miglioramenti previsti[36].

In materia di esigenze logistiche, dei servizi generali di supporto e, più in generale, dei servizi strumentali, si ricorda la decisione della Presidenza, formalizzata con decreto del Segretario generale del 27 settembre 2005, di non procedere all'aggiudicazione della gara relativa al progetto pilota di esternalizzazione e gestione dei servizi generali di supporto della stessa Presidenza, di cui al dPCM del 4 agosto 2003, il che segnala l'opportunità di una più generale riflessione su tali moduli contrattuali[37].

7. Ordinamento contabile.

L'esigenza di un riadeguamento dell'ordinamento contabile è avvertita dalla stessa direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2007, del 5 marzo 2007, che assegna espressamente, quale obiettivo per l'Ufficio di bilancio e ragioneria, l'istruttoria finalizzata alla revisione del dPCM 9 dicembre 2002 recante la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In tale occasione potranno essere ulteriormente affrontati gli spunti enucleabili dalle relazioni della Corte, su richiamati,

---

2006 e n. 33/BIL del 10 aprile 2006 e per euro 3.896.013, derivanti dai ddPCM 79/BIL del 25 luglio 2006 e 195/BIL del 29 dicembre 2006, emanati in attuazione dell'articolo 27 del decreto-legge 223/2006, che ha ulteriormente ridotto le spese di cui agli stessi commi 9 e 10).

[34] Sul piano dei riflessi finanziari, nel rendere certificazione positiva, la Corte ha espresso, nelle osservazioni rappresentate nel relativo rapporto (del. n. 22/CONTR/CL/O6 del 6 giugno 2006), la raccomandazione "di attivare le necessarie operazioni di monitoraggio per la responsabile attuazione della c.d. clausola di salvaguardia" (art. 62 del CCNL)".

[35] CCNL per il personale del comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri per il biennio economico 2004 -2005. che si applica a tutto il personale non dirigente a tempo indeterminato e a quello a tempo determinato del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2 del CCNLI per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 18 dicembre 2002), già destinatario del CCNL sottoscritto in data 17 maggio 2004, relativo al precedente biennio economico 2002 - 2003 (Del. N.23/CONTR/CL/O6 del 7 giugno 2006).

[36] E' intervenuta la sigla, in data 14 novembre 2006, dell'accordo tra l'Amministrazione e le Organizzazioni sindacali rappresentative per la definizione di materie oggetto di contrattazione integrativa ai sensi degli articoli 4 e 5 del CCNL sottoscritto il 17 maggio 2004, seguita dal primo contratto integrativo relativo al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il biennio economico 2004-2005.

[37] Tali esigenze hanno indotto a procedere ad una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza anche dei contratti di *global service*, come indicato tra gli obiettivi assegnati dalla direttiva generale per l'azione amministrativa in data 24 febbraio 2006 all'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili.

orientati alla finalità di una migliore leggibilità delle poste di bilancio ed alla opportunità di una riaggregazione classificatoria in linea con le più generali prospettive del sistema contabile. Problematica in parte già evidenziata, ma che richiede ulteriore definizione, sia operativa che di rappresentazione contabile, è quella del dimensionamento del ricorso all'impiego del riporto, di cui sopra si è fatto cenno.

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

Il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l'anno 2006, approvato con decreto del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2005, aveva previsto entrate globali pari a 2.636.621.900 euro, già comprensive di una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti (66.893.900 euro).

Esso si basava su una previsione iniziale di entrate provenienti dal bilancio dello Stato indicate in 2.569.728.000 euro, poi definite, a seguito della approvazione della manovra di bilancio, in un ammontare pari a 2.516.817.630 euro, corrispondente alla somma delle risorse così allocate sulle Unità Previsionali di Base (UPB) relative allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze[38]:

- 3.1.5.2 Presidenza del Consiglio dei Ministri, euro 304.302.000;
- 3.1.5.14 Editoria (parte corrente), euro 351.790.000;
- 3.1.5.15 Protezione civile (parte corrente) euro 207.760.000;
- 3.1.5.16 Servizio civile nazionale, euro 40.180.000;
- 3.2.10.2 Editoria (conto capitale) euro 69.690.260;
- 3.2.10.3 Protezione civile (conto capitale) euro 1.543.095.370.

All'adeguamento delle poste del bilancio preventivo, in seguito alla approvazione della Legge finanziaria, sono seguite ulteriori variazioni, mediante appositi decreti del Presidente del Consiglio, che hanno portato le entrate dell'esercizio 2006 a 4.379.023.900,37 euro. Il consistente incremento, pari a 1.742.402.000,37 euro rispetto alle previsioni iniziali, è derivato per la gran parte (1.408.775.093,77 euro) dall'applicazione della disciplina prevista dagli articoli 10 ("Avanzo di esercizio") ed 11 ("Riporti") del dPCM 9 dicembre 2002[39]. Oltre a tale applicazione, ulteriori risorse, pari ad euro 311.811.801,00 derivano da finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione di provvedimenti legislativi e amministrativi, anche da collegare a specifiche ordinanze di Protezione civile disposte a seguito di calamità naturali e situazioni emergenziali sulle UPB 3.1.5.15 e 3.2.10.3 (Protezione civile)[40]. Variazioni

---

[38] Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze risultano destinati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 11 capitoli, di cui uno per il funzionamento, n. 7 per la Protezione civile e n. 2 per il Dipartimento per l'Editoria ed uno per il Servizio civile nazionale.

[39] In base a tali disposizioni, l'avanzo risulta essere costituito dalla "somma algebrica delle disponibilità non impegnate e dei maggiori o minori accertamenti di entrata". Secondo quanto disposto poi dall'articolo 11, "le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del centro di responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. Le somme finalizzate per legge e le somme provenienti dall'Unione Europea nonché quelle assegnate per le attività di protezione civile non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti di parte corrente sono riportate con decreto del Segretario generale in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo".

[40] Per quelle concernenti la UPB 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei Ministri) le variazioni di assegnazioni - che dal conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze disposte in corso d'anno risultano complessivamente pari a 158.353.381 euro (in conto competenza) - si segnalano le seguenti: decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, recante "Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche" (euro 34,6 ml); legge 24 marzo 2001, n. 89, recante "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e

per euro 21.815.105,60 sono, infine, da ascrivere a restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari.

Delle entrate, complessivamente accertate in 4.379.023.900,37 euro, sono stati riscossi 4.313.041.900,35 euro, mentre rimangono da riscuotere 65.982.000,02 euro, quasi totalmente (62.933.563 euro) riferite alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato.

(in migliaia)

	Previsioni iniziali 2006	Variazioni	Previsioni finali	Entrate accertate	Somme riscosse	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori entrate accertate
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	2.569.728	311.812	2.881.540	2.881.540	2.818.606	62.993	62.993
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	21.815	21.815	21.815	18.767	3.048	3.048
Avanzo d'esercizio	66.894	1.408.775	1.475.669	1.475.669	1.475.669	0	0
TOTALE ENTRATE	**2.636.622**	**1.742.402**	**4.379.024**	**4.379.024**	**4.313.042**	**65.982**	**65.982**

In parallelo all'andamento delle entrate si riscontra quello della spesa: il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 2006 recava, per la spesa, previsioni iniziali per complessivi 2.636.621.900,00 euro, mentre le previsioni finali di spesa, in conseguenza soprattutto delle riassegnazioni disposte in base alla richiamata disciplina, pari a circa 1.475.668.993,77 euro, hanno fatto registrare un incremento pari a 1.676.420.000,35 euro, per cui si sono attestate ad euro 4.313.041.900,35 euro.

Quanto alla dinamica della spesa si registrano impegni pari a 3.261.300.042,45 euro; sono stati effettuati pagamenti per complessivi 2.381.044.354,98 euro, con residui passivi pari a 880.255.687,47 euro, ed economie per euro 1.051.741.858.

(in migliaia)

	Previsioni iniziali 2006	Variazioni	Previsioni finali *A*	Impegni *B*	Pagamenti *C*	Somme rimaste da pagare(residui) *d=b-c*	Economie *E=a-b*
Spesa corrente	1.205.425	594.765	1.800.190	1.499.897	1.032.956	466.940	300.293
Spesa in conto capitale	1.431.197	1.081.655	2.512.852	1.761.403	1.348.088	413.315	751.449
TOTALE SPESA	**2.636.622**	**1.676.420**	**4.313.042**	**3.261.300**	**2.381.044**	**880.255**	**1.051.742**

modifica dell'articolo 75 del codice di procedura civile" (euro 8,6 ml); legge 16 gennaio 2003, n. 3, articolo 27, commi 2 e 3, relativi ai progetti strategici nel settore informatico (euro 43 ml in conto competenza ed euro 7,343 ml in conto residui); applicazione CCNL (euro 10,129 ml in conto competenza ed euro 14 ml in conto residui); delibere CIPE n. 20/2004, n. 35/2005, n. 54/2005 e n. 1/2006 (euro 32,2 ml in conto competenza ed euro 1,7 ml in conto residui); DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" (euro 9 ml); legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria) articolo 26, comma 1 (euro 4,2 ml in conto residui); legge 9 gennaio 2006, n. 7, recante "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile" (euro 4 ml); legge 20 maggio 1985, n. 222, recante "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi" (8 per mille - euro 10,5 ml in conto residui).

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

(in migliaia)

	Residui al 1/1/2006 a	Pagamenti in conto residui b	Somme rimaste da pagare c	Totale d=b+c	Economie sui residui e=a-d
Spesa corrente	601.790	435.466	137.955	573.421	28.368
Spesa in conto capitale	780.097	428.290	350.945	779.234	863
TOTALE	**1.381.887**	**963.756**	**488.900**	**1.352.655**	**29.231**

I residui passivi, accertati al 31 dicembre 2006, ammontano, dunque, a 1.369.155.744,68 euro - cui concorrono 880.255.687,47 euro dal conto della competenza e 488.900.057,21 euro rimasti da pagare sul conto dei residui - evidenziando una flessione rispetto ai 1.381.887.000 euro di residui ad inizio esercizio.
Al 31 dicembre 2006 risultano economie pari a 1.051.741.857,90 euro, di cui 300.293.170,58 di parte corrente e 751.448.687,32 di conto capitale; tale somma è comprensiva delle quote di pertinenza dell'Editoria (euro 12.341.659,51) e della Protezione civile (euro 697.406.660,18).
Si registra dunque una diminuzione delle disponibilità non impegnate a fine esercizio 2006 (1.051.741.857,90), rispetto a quelle del precedente esercizio (1.460.766.797). Analogamente diminuisce il ricorso alle risorse destinate al ripianamento delle previsioni di spesa per il 2007 (25.000.000) rispetto a quelle utilizzate per il ripianamento delle previsioni di spesa per il 2006 (66.893.900).
In tale percorso di coerente allineamento alle indicazioni già espresse dalla Corte, volto a dimensionare l'utilizzazione dell'avanzo dell'esercizio, con riguardo alle ipotesi contemplate dal decreto 9 dicembre 2002, risulta utile, anche ai fini di una migliore leggibilità delle poste di bilancio nei documenti contabili, una rappresentazione il più possibile disaggregata della riallocazione delle diverse somme resesi disponibili.

9. L'articolazione delle risorse.

A tale quadro d'insieme può seguire un'analisi più dettagliata con riguardo ai Centri di Responsabilità amministrativa della Presidenza del Consiglio, alla luce del nuovo assetto organizzativo seguito al DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006. Come si è detto, tale riordino ha determinato una complessa fase attuativa - in parte ancora non compiuta - che si riflette nella stessa articolazione dei documenti contabili.
Nel bilancio consuntivo risultano inseriti capitoli specifici per le nuove politiche settoriali confluite nella Presidenza: si tratta del C.d.R. 16 "Politiche per la famiglia" e del C.d.R. 17 "Politiche giovanili ed attività sportive", istituiti con i ddPCM nn. 64 /BIL e 65 /BIL dell'8 giugno 2006.
Il bilancio di previsione 2007, rispetto alla struttura previsionale del bilancio 2006, evidenzia la costituzione di nuovi Centri di Responsabilità amministrativa: oltre ai C.d.R. 16, "Politiche per la famiglia", e del C.d.R. 17 "Politiche giovanili e attività sportive", presenti, come si è detto, anche nel consuntivo 2006, si rinviene anche il C.d.R. 18 "Sviluppo e competitività del turismo", con la soppressione di quelli relativi agli italiani nel mondo (C.d.R. 11) e alle politiche di sviluppo e coesione (C.d.R. 15)[41].
Un'analisi più dettagliata viene svolta con riguardo ai C.d.R. 9 (Informazione ed Editoria) e 13 (Protezione civile), in quanto le relative risorse sono specificamente alimentate dal Ministero dell'economia e delle finanze .

[41] Il C.d.R. 14 "Politiche antidroga" è mantenuto in bilancio per la sola gestione dei residui.

Le risorse globalmente gestite dal C.d.R. 1 per il 2006 ammontano ad euro 665.746.942,94, delle quali, alla chiusura dell'esercizio finanziario quelle effettivamente impegnate risultano pari a euro 552.717.704,28. Si tratta, in larghissima parte, di spese di parte corrente (le risorse destinate agli investimenti, pari a 8.652.893,58 rappresentano circa l'1,5 per cento dell'ammontare complessivo degli impegni del Centro di Responsabilità). Come si è anticipato, 201.734.320,27 euro sono riferibili agli oneri diretti e riflessi per il personale in servizio presso tutte le strutture generali contemplate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003, e successive modificazioni, la cui gestione risulta centralizzata presso un unico centro di spesa[42].
Va evidenziato che, nell'ambito delle risorse impegnate dal C.d.R. 1, sono altresì incluse le spese per il "Fondo nazionale per il servizio civile", previsto dalla legge 8 luglio 1998, n. 230, che ammontano ad euro 237.783.198, impegnati e pagati nell'esercizio. Tali somme corrispondono a quelle presenti sul capitolo 2185 (UPB 3.1.5.16) del Ministero dell'economia e delle finanze riguardante appunto il Servizio civile nazionale[43] i cui dati vengono riportati nella tabella che segue:

U.P.B. 3.1.5.16 (SERVIZIO CIVILE NAZIONALE)

(in migliaia)

RESIDUI INIZIALI	STANZ. INIZIALI	STANZ. FINALI	IMPEGNI EFFETTIVI	MASSA SPENDIBILE	PAGAMENTI TOTALI	RESIDUI FINALI	PREVISIONI 2007
0	207.760	237.783	237.783	237.783	207.783	30.000	207.760

CONSUNTIVO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(in migliaia)

C.d.R. 1 Segretariato Generale	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**475.965**	**665.747**	**552.718**	**512.231**	**40.487**	**113.029**	**580.870**
spese correnti	465.340	651.184	544.065	507.596	36.469	107.119	570.490
Funzionamento	247.122	334.334	285.259	252.911	32.348	49.075	286.491
Interventi	213.786	259.270	257.138	253.145	3.993	2.131	256.978
spese in conto capitale	10.625	14.563	8.653	4.635	4.018	5.910	10.380

(in migliaia)

C.d.R. 2 Conferenza Stato Regioni	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**424**	**372**	**135**	**61**	**74**	**237**	**306**
spese correnti	424	372	135	61	74	237	306
funzionamento	424	372	135	61	74	237	306
interventi	–	–	–	–	–	–	–
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

[42] Nella nota preliminare per il 2007 le spese per il personale prevedono un importo di 236.475.134 euro rispetto a 208.379.900 euro previsti per il 2006.
[43] Si riscontra che risorse per il Fondo nazionale per il servizio civile, dotato di euro 256.128.000 sono presenti nelle previsioni per il 2007, pur essendo passate le relative competenze al Ministero della solidarietà sociale.

(in migliaia)

C.d.R. 3 Rapporti con il Parlamento	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**1.410**	**941**	**885**	**698**	**187**	**56**	**1.580**
spese correnti	1.410	941	885	698	187	56	1.580
funzionamento	1.410	941	885	698	187	56	1.580
interventi	–	–	–	–	–	–	–
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

(In migliaia)

C.d.R. 4 Politiche Comunitarie	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**4.834**	**4.919**	**2.993**	**2.131**	**862**	**1.926**	**3.448**
spese correnti	4.832	4.917	2.992	2.130	861	1.925	3.447
funzionamento	4.832	4.226	2.724	1.922	801	1.503	3.446
interventi	–	690	268	208	60	422	–
spese in conto capitale	2	2	1,2	0,7	0,5	0,8	1,6

(in migliaia)

C.d.R. 5 Riforme Istituzionali	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**1.861**	**986**	**828**	**761**	**66**	**158**	**484**
spese correnti	1.861	986	828	761	66	158	484
funzionamento	1.861	986	828	761	66	158	484
interventi	–	–	–	–	–	–	–
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

(in migliaia)

C.d.R. 6 Funzione Pubblica	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**34.087**	**49.949**	**29.626**	**9.552**	**20.074**	**20.323**	**29.157**
spese correnti	31.571	43.796	26.514	6.852	19.662	17.282	26.562
funzionamento	11.950	11.443	10.420	6.752	3.668	1.023	9.265
interventi	19.621	32.352	16.094	100	15.994	16.258	17.297
spese in conto capitale	2.516	6.153	3.112	2.700	412	3.041	2.595

(in migliaia)

C.d.R. 7 Affari Regionali	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**4.898**	**8.524**	**4.240**	**3.135**	**1.105**	**4.284**	**4.035**
spese correnti	4.748	8.314	4.113	3.025	1.088	4.201	3.950
funzionamento	3.967	4.183	2.893	2.248	645	1.290	3.327
interventi	781	4.131	1.219	776	443	2.911	623
spese in conto capitale	150	210	127	109	18	83	85

(in migliaia)

C.d.R. 8 Pari Opportunità	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui Finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**9.032**	**21.638**	**12.897**	**4.563**	**8.334**	**8.741**	**60.894**
spese correnti	9.032	21.638	12.897	4.563	8.334	8.741	60.894
funzionamento	3.203	6.004	4.371	3.390	981	1.632	2.564
interventi	5.829	15.635	8.525	1.173	7.352	7.110	58.329
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

(in migliaia)

C.d.R. 10 Attuazione del Programma di Governo	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**6.937**	**5.249**	**1.530**	**1.299**	**231**	**3.719**	**4.070**
spese correnti	6.937	5.249	1.530	1.299	231	3.719	4.070
funzionamento	6.937	5.249	1.530	1.299	231	3.719	4.070
interventi	–	–	–	–	–	–	–
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

(in migliaia)

C.d.R. 11 Italiani nel mondo	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui Finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**2.091**	**1.783**	**1.302**	**1.302**	**0**	**481**	**0**
spese correnti	2.091	1.783	1.302	1.302	0	481	0
funzionamento	2.091	1.783	1.302	1.302	0	481	0
interventi	–	–	–	–	–	–	–
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

(in migliaia)

C.d.R. 12 Innovazione e Tecnologie	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui Finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**3.627**	**238.057**	**72.860**	**40.994**	**31.866**	**165.197**	**4.239**
spese correnti	3.627	79.397	45.382	38.557	6.825	34.015	862
funzionamento	3.627	38.897	33.173	28.107	5.066	5.724	862
interventi	0	40.500	12.208	10.449	1.759	28.292	0
spese in conto capitale	0	158.659	27.478	2.437	25.041	131.181	3.377

(in migliaia)

C.d.R. 14 Politiche Antidroga	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**12.436**	**15.080**	**198.144**	**198.144**	**0**	**14.882**	**0**
spese correnti	12.436	15.080	198.144	198.144	0	14.882	0
funzionamento	4.235	1.878	198.144	198.144	0	1.680	0
interventi	8.201	13.201	0	0	0	13.201	0
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

(in migliaia)

C.d.R. 15 Politiche di Sviluppo e Coesione Territoriale	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**1.258**	**883**	**310**	**310**	**0**	**573**	**0**
spese correnti	1.258	883	310	310	0	573	0
funzionamento	1.258	883	310	310	0	573	0
interventi	–	–	–	–	–	–	–
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

Una analisi più specifica evidenzia per il Centro di Responsabilità 16 "Politiche per la famiglia", istituito con dPCM n. 64/BIL dell'8 giugno 2006, una dotazione iniziale pari a 500.000 euro. Con successivi decreti sono state attribuite risorse per complessivi 21.430.424 euro, portando le previsioni definitive *a* 21.930.424 euro; in particolare sono stati trasferiti dal Centro di Responsabilità 8 "Pari opportunità" le risorse relative al Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali (10.000.000 euro), all'attività di contrasto alla pedofilia (2.000.000 euro) e al funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali (4.783.424 euro). In base all'art. 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 è stato istituito un fondo denominato "Fondo per le politiche della famiglia", al quale è assegnata la somma di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007.
Al 31 dicembre 2006 risultano assunti impegni complessivi per 14.533.702,93 euro.

(in migliaia)

C.d.R. 16 Politiche per la Famiglia	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**4.793**	**21.930**	**14.533**	**871**	**13.662**	**7.397**	**343.630**
spese correnti	4.793	21.930	14.533	871	13.662	7.397	343.630
funzionamento	0	2.132	531	269	261	1.601	2.358
interventi	4.793	19.783	14.002	601	13.401	5.781	341.271
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	–

Anche il Centro di Responsabilità 17 "Politiche giovanili e attività sportive", è stato istituito data 8 giugno 2006 (dPCM n. 65/BIL), con una dotazione iniziale pari a 500.000 euro. Con successivi decreti è stato dotato di risorse per complessivi 3.350.900 euro, di cui 3.000.000 euro derivanti dall'istituzione del Fondo nazionale per le politiche giovanili ai sensi dell'articolo 19 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Al 31 dicembre 2006 risultano impegnati euro 2.861.637,49.
Per il 2007 sono complessivamente iscritte sul C.d.R. 17 "Politiche giovanili ed attività sportive" risorse per 334.174.077 euro; può al riguardo segnalarsi che per il 2007 si prevede una spesa di 198.841.427 euro come fondo occorrente per gli investimenti relativi alle politiche per lo Sport[44].

(in migliaia)

C.d.R. 17 Politiche Giovanili e Attività Sportive	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**0**	**3.850**	**2.861**	**426**	**2.435**	**989**	**334.174**
spese correnti	0	3.850	2.861	426	2.435	989	135.333
funzionamento	0	850	748	426	322	102	1.413
interventi	0	3.000	2.113	0	2.113	887	133.920
spese in conto capitale	–	–	–	–	–	–	198.841

Come si è detto, il C.d.R. 18 "Sviluppo e competitività del turismo" è previsto solo nella nota preliminare 2007[45].

Informazione ed Editoria.
Nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri il C.d.R. 9 "Informazione ed Editoria" registra per il 2006 previsioni iniziali di competenza pari a 474.239.000 euro, e definitive pari a 530.550.189 euro; risultano impegnate risorse per euro 518.208.529,49, con pagamenti per 297.827.389,45 e residui per 220.381.140,04 con 12.341.659,51 di economie.
Le risorse più cospicue sono contabilizzate tra gli interventi, per un totale di 506.395.189 di previsioni finali - destinate, principalmente, per 444.236.189 euro a "Imprese radiofoniche ed editoriali" (in larga parte relativi a contributi e provvidenze) e per

[44] Il fondo speciale per promuovere politiche giovanili finalizzate alle partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale (capitolo 3329) risulta nel consuntivo del Ministero del lavoro per il 2006.
[45] Nel C.d.R. 18 sono iscritte le voci di spesa finalizzate agli interventi ed agli investimenti, trasferite ai sensi del DL n. 262 del 2006, per un ammontare complessivo di euro 113.268.880. Si segnala che per il 2007 si prevede una spesa di 51.099.000 euro quale fondo per il funzionamento dell'attività istituzionale dell'ENIT e per 62.043.880 per interventi nel settore promozionale.

50.205.000 euro ad "Agenzia di informazione" - impegnate complessivamente per 502.574.456,63 euro.
A fronte di previsioni finali pari a 21.300.000 euro, 13.196.831,63 euro sono stati diretti agli investimenti relativi al credito agevolato alle imprese editoriali.
Le previsioni per il 2007 per le spese riguardanti il C.d.R. sono pari a 447.038.000 euro.

(in migliaia)

C.d.R. 9 Informazione ed Editoria	Previsioni iniziali 2006	Previsioni finali 2006	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**474.239**	**530.550**	**518.208**	**297.827**	**220.381**	**12.341**	**447.038**
spese correnti	452.929	509.250	505.012	297.500	207.511	4.238	430.738
Funzionamento	2.915	2.855	2.437	1.884	553	418	2.232
interventi	450.024	506.395	502.574	295.616	206.958	3.821	428.406
spese in conto capitale	21.300	21.300	13.197	327	12.870	8.103	16.300

Attesa la specifica presenza nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di due UPB 3.1.5.14 e 3.2.10.2 riferite all'Informazione ed all'Editoria, è utile riportarne le risultanze contabili; alla prima UPB, di parte corrente, corrisponde il capitolo n. 2183 (Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento dell'Editoria), con uno stanziamento iniziale di competenza pari a 351.790.000 euro, e definitivo pari a 390.400.435 euro, su cui risultano impegnati e pagati 387.000.000 euro. Le previsioni, per l'esercizio finanziario 2007 sono pari a 380.426.000 euro.

U.P.B. 3.1.5.14 (EDITORIA)

(in migliaia)

RESIDUI INIZIALI	STANZ. INIZIALI	STANZ. DEF.	IMPEGNI EFFETTIVI	PAGAMENTI TOTALI	RESIDUI FINALI
0	351.790	390.400	387.000	387.000	0

Alla UPB 3.2.10.2 di conto capitale attiene il capitolo 7442 (Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento dell'Editoria), che evidenzia lo stesso importo per gli stanziamenti iniziali di competenza e quelli definitivi, per un importo di 69.690.260 euro, tutti impegnati e pagati. La previsione della competenza per l'anno 2007 è di 79.378.260 euro.

U.P.B. 3.2.10.2 (EDITORIA)

(in migliaia)

RESIDUI INIZIALI	STANZ. INIZIALI	STANZ. DEF.	IMPEGNI EFFETTIVI	PAGAMENTI TOTALI	RESIDUI FINALI
0	69.690	69.990	69.990	69.990	0

Protezione civile

Anche per la Protezione civile, attesa la specifica presenza nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di due UPB specificamente destinate alla Protezione civile, può essere utile riportarne le risultanze contabili. Alla UPB 3.1.5.15, di parte corrente (Fondo per la Protezione civile), si rinviene uno stanziamento iniziale di competenza pari a 40.180.000 euro, ridotto a 11.960.882 euro nello stanziamento definitivo[46], tutti impegnati e pagati.

[46] In applicazione dell'articolo 20 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il Fondo per la Protezione civile ha subito una variazione in diminuzione per 39 milioni di euro.

U.P.B. 3.1.5.15 (PROTEZIONE CIVILE)

(in migliaia)

RESIDUI INIZIALI	STANZ. INIZIALI	STANZ. DEF.	IMPEGNI EFFETTIVI	MASSA SPENDIBILE	PAGAMENTI TOTALI	RESIDUI FINALI
0	40.180	11.961	11.961	11.961	11.961	0

Sulla UPB 3.2.10.3, di conto capitale, con uno stanziamento iniziale di competenza pari a 1.543.095.370 euro, ed uno definitivo pari a 1.633.061.626 euro, cui si aggiungono 466.565.782 euro di residui iniziali, per una massa spendibile pari a 2.099.627.408 euro, si registrano pagamenti totali per 1.612.708.640 euro, con residui finali pari a 486.918.768 euro [47].

U.P.B. 3.2.10.3 (PROTEZIONE CIVILE)

(in migliaia)

RESIDUI INIZIALI	STANZ. INIZIALI	STANZ. DEF.	IMPEGNI EFFETTIVI	MASSA SPENDIBILE	PAGAMENTI TOTALI	RESIDUI FINALI
466.566	1.543.095	1.633.062	1.602.709	2.099.628	1.612.709	486.919

Nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri il C.d.R. n. 13 "Protezione civile" evidenzia una sostanziale differenza tra previsioni iniziali (1.598.728.000 euro[48]) e previsioni definitive (2.742.579.791,76 euro), a causa della sensibile incidenza delle variazioni in corso di esercizio, pari a 1.143.850,791,76 euro, in larga parte riconducibili all'applicazione del riporto delle disponibilità finanziarie, anche di parte corrente, non impegnate alla chiusura dell'esercizio precedente[49].

---

[47] Alla UPB 3.2.10.3 corrispondono diversi capitoli. Si tratta in particolare del capitolo 7443 (somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi), con uno stanziamento di competenza (sia iniziale che definitivo) pari a 674.527.000 euro, cui si sono aggiunti 5.000.000 euro di residui, che hanno portato la massa spendibile a 679.527.000 euro; i pagamenti risultano pari ad euro 674.527.000, con residui finali pari a 5.000.000 euro; le previsioni di questo capitolo per il 2007 sono pari a 845.527.000 euro. Somme minori si rinvengono sui capitoli 7444 (somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per interventi connessi agli eventi sismici del marzo 1982 in Calabria, Campania e Basilicata), con uno stanziamento di 2.583.000 euro, riproposto anche nelle previsioni per l'esercizio finanziario 2007; 7445 (somme da assegnare alla presidenza del Consiglio dei Ministri per gli interventi connessi agli eventi sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 e 11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania), con uno stanziamento di 1.000.000 euro, anch'esso riproposto nelle previsioni per l'esercizio finanziario 2007, tutti impegnati e pagati. Sul capitolo n. 7446 (somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese relative alle ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate, la difesa del suolo, delle opere civili pubbliche e private, delle foreste ed altre calamità ivi comprese le attività connesse), con uno stanziamento iniziale di competenza pari 313.405 euro, ed uno definitivo pari a 403.372.000 euro, si rinviene una massa spendibile pari a 747.543.000 euro, dovuto a 344.171.000 di residui; il totale dei pagamenti è stato pari ad euro 373.019.000, facendo registrare residui finali per un totale di 374.524.000 euro; le previsioni, per il 2007, sono pari a 340.178.000 euro. Sul capitolo 7447 risulta impegnato e pagato l'intero stanziamento di competenza (546.580.000 euro), registrando a fine esercizio lo stesso importo dei residui iniziali, pari ad euro 12.395.000; la previsione dello stanziamento di competenza per l'anno 2007 è di 542.287.000 euro. Residui consistenti pari a 105.000.000 euro erano presenti sul capitolo 7449 (somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari nei territori degli enti locali delle aree metropolitane e delle città d'arte), portando, con uno stanziamento iniziale di competenza pari a 5.000.000 euro - rimasto eguale a quello definitivo - la massa spendibile a 110.000.000 euro; il totale dei pagamenti è stato di 15.000.000 euro, facendo registrare un importo totale dei residui finali pari a 95.000.000 euro; le previsioni, per l'anno 2007, dell'ammontare complessivo di questo capitolo sono pari a 11.500.000 euro.

[48] Al netto di 18 milioni di euro destinati al pagamento delle competenze al personale di ruolo gestiti in forma accentrata dal Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici e, pertanto, assegnati ai pertinenti capitoli del C.d.R. 1 "Segretariato generale".

[49] Sono stati riassegnati al C.d.R. 13, in corso d'anno 1.095.893.444,58 euro provenienti dall'esercizio 2005.

Nello stanziamento definitivo dell'esercizio finanziario 2006 sono incluse anche le ulteriori risorse assegnate per effetto di disposizioni legislative nel frattempo intervenute o di assegnazioni straordinarie disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze[50].

CONSUNTIVO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(in migliaia)

C.d.R. 13 Protezione Civile	Previsioni iniziali 2006	Previsioni definitive 2006	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui finali	Economie	Previsioni competenza 2007
spesa totale	**1.598.728**	**2.742.579**	**2.045.172**	**1.504.682**	**540.489**	**697.406**	**1.749.439**
spese correnti	202.124	430.315	336.338	166.804	169.534	94.277	218.776
funzionamento	79.768	102.935	91.281	51.412	39.869	11.654	80.063
Interventi	122.356	327.680	245.057	115.392	129.665	82.623	138.713
spese in conto capitale	1.396.604	2.311.963	1.708.834	1.337.879	370.955	603.129	1.530.663

A fine esercizio sul C.d.R. risultano assunti impegni per 2.045.172.131,58 euro, riferibili per 91.280.997,67 euro a spese di funzionamento, e per 245.057.057,23 euro ad interventi. Tra questi 237.626.658,98 euro attengono alla voce "Emergenze sul territorio"; per la stessa voce risultano impegnati, in conto capitale, 1.708.730.754,82 euro.

[50] Nella relazione che accompagna il conto finanziario si indicano: 80 milioni di euro per fronteggiare l'emergenza relativa allo smaltimento dei rifiuti in Campania; 0,5 milioni di euro per il soccorso alla popolazione statunitense colpita il 29 agosto 2005 dall'uragano *Katrina*; 7 milioni di euro per interventi di primo soccorso in favore delle popolazioni colpite dagli eventi alluvionali che nei giorni 22 e 23 ottobre 2005 hanno interessato il territorio della Regione Puglia; 3 milioni di euro per le immediate esigenze connesse agli eventi calamitosi che hanno interessato l'Isola d'Ischia; 1 milione di euro per gli oneri connessi al maremoto verificatosi il 26 dicembre 2004 nel sud-est asiatico; 5 milioni di euro per le esigenze connesse agli eventi calamitosi che hanno interessato la città di Vibo Valentia.

Ministero dell'economia e delle finanze

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1. Stato di attuazione della normativa sul riordino delle competenze e sul riassetto organizzativo del Ministero; 1.2 Il personale:* 1.2.1. Consistenza del personale e modalità di copertura dei posti di funzione dirigenziale; 1.2.2. Determinazione del fondo unico di amministrazione e contrattazione integrativa; *1.3. L'attività contrattuale.*
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Gli effetti sul quadro contabile del Ministero dell'economia e delle finanze dei provvedimenti di riordino delle Amministrazioni centrali dello Stato; 2.2. Valutazioni sugli andamenti contabili dei diversi Centri di Responsabilità; 2.3. Verifica del rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa previste dalla Legge finanziaria per il 2006 e nella legge n. 248 del 2006 di conversione del DL n. 223 del medesimo anno; 2.4. Audit finanziario-contabile; 2.5. Verifiche di affidabilità.*
3. Le criticità della gestione del Ministero, desumibili dall'analisi del rendiconto, dall'esito dei controlli della Corte dei conti e dalle valutazioni del Servizio di controllo interno: *3.1. La programmazione delle attività per il 2006; 3.2. Dipartimento per l'Amministrazione generale ed i servizi del personale; 3.3. Dipartimento del tesoro; 3.4. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; 3.5. Dipartimento per le politiche fiscali; 3.6. Guardia di finanza; 3.7. Scuola superiore dell'economia e delle finanze e Secit; 3.8. Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; 3.9. Agenzia delle entrate; 3.10. Agenzia delle dogane; 3.11. Agenzia del territorio; 3.12. Agenzia del demanio.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1. Stato di attuazione della normativa sul riordino delle competenze e sul riassetto organizzativo del Ministero.

La normativa sul riordino delle competenze delle Amministrazioni centrali dello Stato, contenuta nella legge 17 luglio 2006, n. 233 di conversione del DL n. 181 del 18 maggio del medesimo anno, ha sinora trovato solo parziale attuazione per quanto attiene alla ricognizione delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) da trasferire alle altre Amministrazioni incaricate di svolgere le relative funzioni[1].

[1] Come anticipato nella relazione relativa al rendiconto per il precedente esercizio finanziario 2005, edita immediatamente dopo l'entrata in vigore della predetta normativa, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della citata legge di conversione, al Ministero dello sviluppo economico (MISE) sono state trasferite le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 24, comma 1 lett. c, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la

A tutt'oggi, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, commi 2 e 10 e 25, della legge di conversione citata, risulta emanato, in data 31 gennaio 2007, il solo dPCM relativo al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ai sensi dell'allegato 1 al citato decreto, alla Presidenza viene trasferito, il Servizio centrale di segreteria del CIPE, unità organizzativa equiparata ad una direzione generale, articolata in 8 uffici dirigenziali di livello inferiore, in precedenza collocata all'interno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, a seguito della soppressione del Ministero del bilancio e della programmazione economica e del suo accorpamento con l'allora Ministero del tesoro, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 94 del 1997 e del successivo decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri vengono inoltre trasferiti:

- il nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), istituito con delibera CIPE dell'8 maggio 1996[2];
- l'Unità tecnica finanza di progetto – istituita nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge n. 144 del 1999, con un organico di 15 unità scelte attraverso un processo di selezione tra soggetti in parte esterni all'Amministrazione, dotati di professionalità specifica nelle tecniche di finanziamento delle infrastrutture attraverso il ricorso a capitali privati[3];
- la Segreteria tecnica della cabina di regia nazionale prevista dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. 430 del 1997, disciplinata dal successivo regolamento 9 febbraio 1997, n. 61[4].

Il citato dPCM individua l'organico teorico e le effettive unità di personale in servizio presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione[5] da trasferire alla Presidenza del Consiglio (rispettivamente 131[6] e 89 unità di cui 9 dirigenti).

---

gestione del fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le attività di programmazione economico-finanziaria non riconducibili alla attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Presso la Presidenza sono state collocate, inoltre, ai sensi del citato art. 1, comma 2, la Segreteria del Comitato per la programmazione economico finanziaria (CIPE), il Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità tecnica – finanza di progetto (UTFP) istituita dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

[2] Ai sensi della citata delibera il nucleo si compone di un coordinatore e di un congruo numero di esperti in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'allora Ministero del bilancio, dell'industria, dei lavori pubblici, dei trasporti, delle poste; con successiva delibera del 26 giugno 1996 è stata costituita una Segreteria tecnica del nucleo e precisato il carattere gratuito della partecipazione ai lavori del nucleo, salvo il rimborso delle spese di missioni.

[3] Il citato art. 7 prevede al comma 9 che il trattamento economico spettante ai componenti l'unità tecnica venga successivamente determinato con decreto dell'allora Ministro del Tesoro. Il comma 10 quantifica in 2,5 miliardi di lire l'onere necessario a coprire le spese di funzionamento della struttura. Nel rendiconto relativo all'esercizio 2006 le spese di funzionamento dell'UTFP sono collocate in due capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (1290 e 1291) all'interno del C.d.R. 2 "Amministrazione generale e servizi del personale" relativi rispettivamente alla retribuzione dei componenti ed alle spese di funzionamento, con stanziamenti definitivi pari a 683.000 e 947.000 euro.

[4] Gli oneri relativi al funzionamento complessivo della cabina di regia nazionale sono contenuti nel capitolo 3369 inserito nel rendiconto per l'esercizio 2006 all'interno dello stato di previsione del MEF, con stanziamenti definitivi pari a 1,07 milioni. Ai sensi dell'art. 2, comma 1 lett. c., del d.lgs. n. 173 del 2003 nell'ambito di un complessivo riordino degli organismi di analisi studio e consulenza la cabina di regia nazionale avrebbe dovuto essere soppressa.

[5] I componenti della Segreteria tecnica della cabina di regia e della unità tecnica di progetto, rispettivamente 15 e 20 unità, vengono considerati a parte, in quanto non assimilabili per posizione giuridica e trattamento economico a pubblici dipendenti, mentre la dotazione organica dei predetti organismi è ricompresa nel numero soprariportato.

[6] La dotazione organica del personale da trasferire alla Presidenza del Consiglio risulta calcolata applicando all'analogo dato complessivo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione la percentuale del 19,17 per cento corrispondente alla proporzione esistente tra i dipendenti in servizio presso il citato Dipartimento, che svolgevano le funzioni trasferite alla Presidenza rispetto a quanti si occupavano di materie da trasferire al Ministero dello sviluppo economico. Alla data del 31 gennaio 2005 erano in servizio presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione 531 unità a fronte di un organico previsto pari a 683.

In dettaglio, il provvedimento prevede la salvaguardia, per il personale trasferito, della possibilità di partecipare presso il MEF alle procedure di riqualificazione già bandite, con successivo inquadramento presso la Presidenza nel livello superiore acquisito, ovvero il rientro nei ruoli del Ministero dell'economia e delle finanze, se il concorso riguardava posizioni disponibili presso altri dipartimenti. Con riferimento al personale incluso nell'elenco all'attualità in comando presso altre amministrazioni, il transito nei ruoli della Presidenza è differito alla cessazione di tale posizione, mentre quello in servizio presso il Gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze verrà trasferito immediatamente dopo il giuramento del nuovo Governo.

Una specifica disciplina transitoria riguarda la possibilità per la Presidenza di avvalersi dei sistemi informativi in uso presso il MEF e la permanenza del personale nei locali attualmente in uso fino al rinvenimento di una definitiva e idonea sistemazione logistica, con conseguente trasferimento da parte del MEF delle risorse necessarie a fronteggiare i nuovi oneri nei limiti dei risparmi conseguiti per il minor utilizzo delle strutture, nel rispetto del principio di invarianza della spesa.

Più complessa la predisposizione del dPCM relativo ai rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero dello sviluppo economico (MISE). Il citato provvedimento, infatti, dovrà necessariamente provvedere a trasferire al Ministero dello sviluppo economico non solo le risorse inserite nel C.d.R. 5, al netto della percentuale di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche una quota in termini di risorse umane finanziarie e strumentali dei servizi generali e del Gabinetto, corrispondente alla incidenza delle strutture da trasferire, con contestuale riduzione, quindi, anche dell'organico del Dipartimento dell'amministrazione generale e dello stesso contingente di personale in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro[7].

Una volta concluso il procedimento previsto dalla normativa di riordino il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto attiene alle competenze rientranti nella cosiddetta area tesoro, si verrà a trovare in una situazione per taluni aspetti simile a quella antecedente l'entrata in vigore del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430 che, in attuazione dell'art. 7, comma 2, della legge, aveva disposto la soppressione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, l'accorpamento nell'allora Ministero del

---

[7] In data 3 maggio 2007 è stato trasmesso, alla Presidenza del Senato per il prescritto parere delle competenti commissioni parlamentari, lo schema di dPCM concernente il trasferimento di strutture dal Ministero dell'economia e delle finanze a quello dello sviluppo economico. In base al citato documento al Ministero dello sviluppo economico vengono trasferite le unità organizzative facenti parte del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione di seguito dettagliate:

- i 4 uffici dirigenziali di diretta collaborazione con il Capo dipartimento;
- il nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, articolato in due unità organizzative;
- i 5 Servizi, unità organizzative di livello dirigenziale generale, in cui era articolato il Dipartimento;
- il sistema informativo per gli investimenti territoriali (Sinit) istituito dall'art. 4, comma 2, del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38.

Il personale in servizio presso le predette strutture effettivamente trasferito al MISE viene quantificato in complessive 361 unità, di cui 35 dirigenti.

La dotazione organica del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, trasferita al MISE, viene quantificata in 580 unità comprensiva anche della quota di posti da imputare allo svolgimento dei servizi generali. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze, inoltre, viene resa indisponibile una quota del contingente degli addetti ad uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro a vantaggio del Ministero dello sviluppo economico, pari a 22 unità.

In allegato al citato schema di decreto vengono individuati gli immobili e le porzioni di immobili da trasferire per lo svolgimento delle funzioni. E' infine previsto per garantire la necessaria continuità dell'azione amministrativa che il MISE possa continuare ad avvalersi del supporto amministrativo del Dipartimento dell'Amministrazione generale e dei servizi del personale fino al 31 dicembre 2007, data entro la quale dovranno essere stipulati specifici accordi tra le due Amministrazioni.

tesoro delle competenze in materia di programmazione economica e finanziaria, il coordinamento e la verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree depresse attraverso gli strumenti della programmazione negoziata e l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, prevedendo, a tal fine, l'istituzione di una apposita struttura di livello dipartimentale.

Il trasferimento in blocco alle amministrazioni destinatarie di una struttura omogenea destinata a mantenere nei nuovi dicasteri le stesse modalità operative, e ad avvalersi del medesimo personale, dovrebbe garantire la continuità dell'azione amministrativa ed il patrimonio di esperienze acquisite dagli uffici anche a livello comunitario ed internazionale.

Nelle relazioni relative ai rendiconti degli esercizi finanziari 2004 e 2005 queste Sezioni riunite segnalavano il mancato completamento del riordino organizzativo del Ministero conseguente alla non avvenuta emanazione del regolamento previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173.

L'assetto organizzativo del Ministero risulta essere tutt'ora la risultante della giustapposizione dei due precedenti apparati del tesoro e delle finanze, con una riunificazione effettiva sinora limitata agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (d.P.R. n. 227 del 3 luglio 2003).

A seguito del trasferimento dei compiti rientranti nella competenza del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, l'area tesoro risulta costituita dal Dipartimento del tesoro, dalla Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento per l'amministrazione generale e i servizi del personale, competente al pagamento degli stipendi a gran parte del personale statale, alla razionalizzazione degli acquisti di tutte le amministrazioni centrali, al pagamento di diversi emolumenti a carico dello Stato, al coordinamento delle attività delle direzioni provinciali dei servizi vari, e alla gestione unitaria delle materie di interesse comune a tutti i dipartimenti dell'area tesoro (personale, acquisti di beni e servizi), attraverso la gestione unificata e promiscua di capitoli di bilancio situati nei rispettivi C.d.R..

Il Dipartimento delle politiche fiscali, istituito dall'art. 2 del d.P.R. 26 marzo 2001 n. 107, articolato in 8 uffici di livello dirigenziale generale - con il compito di coordinare l'attività operativa delle Agenzie fiscali, di pianificare analizzare e valutare gli effetti delle misure tributarie, di sovrintendere alla gestione del sistema informativo della fiscalità - provvede, viceversa, direttamente alle attività relative al personale assegnato, inquadrato in un apposito ruolo ed alle spese necessarie al funzionamento, avvalendosi di un'apposita struttura di livello dirigenziale generale (ufficio 4 - Amministrazione delle risorse).

Tutt'ora carenti di un assetto organizzativo coerente con la intervenuta riunificazione sono la Scuola superiore dell'economia e delle finanze ed il Secit.

La delega regolamentare contenuta nell'art. 2 del citato decreto legislativo n. 173 del 2003 si sostanziava in alcuni fondamentali principi.

A livello centrale:

- la riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale dell'intero Ministero riaccorpando per entrambe le aree, in una medesima struttura, i compiti di amministrazione generale ed i servizi indivisibili comuni - con particolare riguardo alla organizzazione e gestione delle risorse umane, alla centralizzazione degli acquisti, alla comunicazione istituzionale;

- il riordino del Secit per adeguare la struttura organizzativa ai nuovi compiti assegnati;
- il riassetto e la razionalizzazione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione esistenti presso il Ministero dell'economia e delle finanze, da rendere operanti, ove ne sussista l'effettiva esigenza, presso ciascun Dipartimento, anche attraverso la trasformazione di funzioni dirigenziali in rapporti di lavoro o di consulenza;
- il riordino del servizio consultivo ed ispettivo tributario, da rendere struttura servente a tutti i compiti attribuiti al MEF, la razionalizzazione dei servizi ispettivi e delle relative strutture.

A livello periferico:

- il riordino degli Uffici centrali del bilancio (UCB) e delle Ragionerie provinciali.

Alla citata previsione si è venuta a sovrapporre, con carattere di generalità, in quanto riferibile a tutte le amministrazioni centrali dello Stato, la norma contenuta nell'art. 1, comma 404, della Legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 27 dicembre 2006).

La riorganizzazione dei Ministeri viene vista da un lato, quale necessario completamento del processo di riordino delle attribuzioni delle amministrazioni centrali e, dall'altro, in funzione del contenimento dei costi generali di funzionamento attraverso la riduzione di un congruo numero di uffici di livello dirigenziale.

Particolarmente significativo il principio riportato alla lett. f., che prevede il limite massimo del 15 per cento delle risorse umane da utilizzare nelle funzioni di supporto.

Con riferimento al riordino delle strutture periferiche il successivo comma 426, norma specifica concernente il Ministero dell'economia e delle finanze, prevede la soppressione dei Dipartimenti provinciali del tesoro, e il riaccorpamento su base regionale o, quantomeno, interprovinciale, delle direzioni generali per i servizi vari del tesoro e delle ragionerie provinciali, rispettivamente denominate per il futuro Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze e Ragionerie territoriali dello Stato.

Alla scadenza del termine ordinatorio del 30 aprile 2007, lo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione è attualmente sottoposto alle organizzazioni sindacali per il parere previsto dal successivo comma 408.

Il nuovo assetto organizzativo, quale risultante dal predetto schema, mantiene i quattro Dipartimenti esistenti e attribuisce espressamente al Dipartimento dell'amministrazione generale e dei servizi del personale la gestione delle spese di carattere generale e le attività di supporto per tutti gli altri Dipartimenti, compreso quello delle politiche fiscali[8], attuando, in tal modo, la auspicata riunificazione organizzativa sancita anche dalla previsione di un ruolo unico di tutto il personale del Ministero.

Al fine di garantire il necessario raccordo con le attività del IV Dipartimento presso ciascuna delle altre 3 macrostrutture è istituito, alle dirette dipendenze del Capo dipartimento, un posto di funzione di Direttore generale con compiti di coordinamento, mentre vengono soppressi gli uffici che in precedenza si occupavano del reclutamento e della formazione di particolari categorie di personale o di acquisti di forniture specifiche per le esigenze dei singoli dipartimenti dell'area tesoro.

A livello centrale viene istituito il Comitato permanete per il coordinamento delle attività in materia di finanza pubblica, composto dal Ministro, il Vice Ministro o il competente

---

[8] Conseguentemente lo schema di regolamento prevede la soppressione dell'ufficio VIII del Dipartimento per le politiche fiscali.

Sottosegretario per l'area finanze, e tutti i Capi dipartimento quale sede di raccordo e di coordinamento delle attività e di integrazione dei flussi informativi.
La Scuola superiore dell'economia e delle finanze, il Secit, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e la Commissione tecnica per la finanza pubblica, di cui all'art. 1, comma 474, della Legge finanziaria per il 2007, vengono elencati quali organi dotati di autonomia che operano nell'ambito del Ministero.
In dettaglio vengono disciplinati il numero e le competenze delle Direzioni generali operanti nell'ambito dei diversi dipartimenti che restano sostanzialmente quelli previsti dal vigente assetto organizzativo, rinviando per l'organizzazione dei minori uffici di livello dirigenziale ad un successivo provvedimento ministeriale.
Presso il Dipartimento per le politiche fiscali viene, peraltro, istituita una nuova struttura: l'Ufficio centrale del contenzioso tributario, Direzione generale con il compito, tra l'altro, di provvedere alla gestione automatizzata delle attività di segreteria delle commissioni e di predisporre rilevazioni statistiche sull'andamento dei processi, e di curare la massimazione delle pronunce, anche al fine di segnalare univoci indirizzi giurisprudenziali.
A livello periferico il numero delle Ragionerie territoriali e delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze viene fissato in 63, con la previsione di una chiusura di sedi non inferiore a 20 per ciascuna delle due strutture.
Le dotazioni organiche del personale dirigenziale viene ridotta, in attuazione del citato art. 404, di 7 unità per quanto attiene ai dirigenti generali (da 68 a 61) e di 80 per quelli di livello inferiore (da 1.068 a 988).
Tale operazione, peraltro, viene ad impattare maggiormente sui posti in organico riferibili alle strutture periferiche e agli incarichi di consulenza studio e ricerca, atteso che a livello centrale il numero degli uffici di livello dirigenziale generale resta pressoché invariato.
Con successivo provvedimento, in attuazione della norma che prevede il contenimento del numero degli addetti a compiti di supporto, le dotazione organiche del personale verranno rideterminate in modo tale da assicurare una riduzione complessiva del 10 per cento[9].
Il nuovo regolamento, dunque, attua la auspicabile definitiva revisione dell'assetto organizzativo, inserendo all'interno del medesimo quadro normativo tutte le strutture del Ministero dell'economia e delle finanze, riunificando il personale anche al fine di favorire il processo di mobilità interna e accentrando le competenze strumentali al fine di razionalizzare l'organizzazione, evitare duplicazioni di uffici e concentrare le risorse umane nelle attività direttamente connesse con le missioni istituzionali di ciascun dipartimento.
Venuta meno la precedente delega[10], manca peraltro, al momento, una dettagliata disciplina dei compiti e dell'organizzazione del Secit e della Scuola superiore nonché la prevista revisione delle strutture incaricate di compiti ispettivi.

---

[9] Manca al momento una attendibile rilevazione del numero di personale disaggregato per qualifica che svolga interamente compiti di supporto e non attività avente rilevanza esterna.
[10] Lo schema di regolamento esaminato contiene nella premessa un generico rinvio al d.lgs n. 173 del 2003, senza alcuno specifico riferimento all'art. 2 che fissava i principi per l'esercizio del potere regolamentare di organizzazione.

1.2. Il personale.

1.2.1. Consistenza del personale e modalità di copertura dei posti di funzione dirigenziale.

Al 31 dicembre 2006 il personale non dirigente appartenente ai ruoli dell'area ex Tesoro si attesta a 11.953 unità, con una flessione rispetto al precedente esercizio di 196 unità pari all'1,6 per cento[11].

Considerando gli effetti del trasferimento al Ministero dello sviluppo economico ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del personale appartenente al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, il dato si attesta su 11.552 unità (con una flessione del 3,65 per cento).

Come evidenziato nella precedente relazione il personale appare massimamente concentrato nell'area B (58 per cento).

Per gli incarichi dirigenziali di livello generale, risultano coperte 65 posizioni su 70. Nel complesso 46 posizioni sono occupate da titolari di prima fascia, 14 posti sono ricoperti da dipendenti con contratto dirigenziale di seconda fascia, 5 da estranei all'Amministrazione ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 161 del 2001. Relativamente ai posti di funzione di livello inferiore le posizioni coperte sono 617 su 880, 556 sono gli uffici affidati a dirigenti di seconda fascia, 36 quelli attribuiti tramite l'istituto della reggenza a personale dell'area C. Il ricorso ad estranei all'Amministrazione riguarda 18 unità organizzative. I restanti posti di funzione sono infine coperti tramite ricorso a dirigenti di altre amministrazioni in posizione di comando.

Al 31 dicembre 2006 il personale in servizio presso il Dipartimento per le politiche fiscali, incluso quello delle segreterie delle commissioni tributarie, amministrato dal predetto Dipartimento, ammonta a 3.162 unità[12], con una flessione rispetto al 2005 di 119 unità pari al 3,6 per cento.

Il predetto personale risulta distribuito per il 31,6 per cento nell'area C, per il 60,8 nell'area B e per il restante 7,6 nell'area A.

Delle 9 posizioni dirigenziali di livello generale solo 3 risultano coperte nei modi ordinari. Due sono gli incarichi attribuiti *ad interim*, due quelli affidati ad esterni mentre i restati due all'attualità risultano vacanti.

Il seguente prospetto evidenzia le modalità di copertura dei posti di funzione dirigenziale di livello inferiore.

Incarichi di livello dirigenziale non generale del Dipartimento delle Politiche Fiscali e delle Commissioni tributarie								
	Dotazione organica	II fascia	interim	Art. 19 comma 6		Art. 19 comma 5 *bis*	Reggenti	Vacanze
				esterni	interim			
31-12-2006	126	81	3	4	3	1	26	8

[11] Nel corso del 2006 il Ministero ha provveduto alla assunzione di 223 dipendenti, la maggior parte dei quali tramite procedure di mobilità da altre amministrazioni (122 unità), insufficienti, comunque, a fronteggiare le cessazioni avvenute.

[12] Il dato non ricomprende il personale amministrato dal predetto Dipartimento in servizio presso l'Ufficio di Gabinetto, il Secit, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Va segnalato, con particolare riferimento alle Commissioni tributarie, il ricorso all'istituto della reggenza in 26 casi, l'affidamento di 3 incarichi a funzionari di livello C dell'Amministrazione e la presenza di 8 uffici resisi vacanti nel 2006, e non ancora coperti.
Con riferimento alla attribuzione di incarichi dirigenziali problematica si è rivelata, anche a causa della particolare complessità del dato normativo, l'applicazione dell'art. 1, comma 161, legge n. 286 del 24 novembre 2006 che, per gli incarichi conferibili ad estranei all'Amministrazione ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e successive modifiche, prevede una "riduzione pari al 10 per cento per i dirigenti di I fascia e pari al 5 per cento per i dirigenti di II fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere".
Nel corso del 2006 l'Ufficio di controllo ha esaminato ed ammesso al visto i seguenti provvedimenti attributivi di incarichi dirigenziali disaggregati per tipologia.

Area Tesoro

- 3 incarichi, conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 5-*bis* a dirigenti appartenenti a ruoli di altre Amministrazioni;
- 48 incarichi, attribuiti ai sensi dell'art. 19, comma 6 ad estranei all'Amministrazione;
- 12 incarichi, relativi a funzioni ispettive di consulenza studio e ricerca ai sensi dell'art. 19, comma 10;
- 121 reggenze.

Area Finanze

- 1 incarico, ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis*;
- 11 incarichi, ai sensi dell'art. 19, comma 6;
- 9 reggenze.

Al riguardo non si può non segnalare, sulla base di una visione complessiva dell'attività amministrativa, l'elevato numero di reggenze, cioè di incarichi attribuiti a dirigenti già titolari di altro ufficio, a fronte della attribuzione a dirigenti dei ruoli dell'Amministrazione di incarichi di consulenza studio e ricerca possibile esclusivamente in caso di accertata inesistenza di effettivi posti di funzione disponibili.

1.2.2. Determinazione del Fondo unico di amministrazione e contrattazione integrativa.
Nel corso del 2006 risulta stipulato un accordo integrativo con le con le OO.SS. maggiormente rappresentative della dirigenza per l'erogazione dell'intera retribuzione di risultato relativa all'anno 2007 sulla base delle risultanze del sistema di valutazione del personale dirigente del Ministero.
Con tale accordo, inoltre, in attuazione degli artt. 60 e 61 del CCNL per il quadriennio normativo 2002/2005, con riferimento alla onnicomprensività della retribuzione, risulta stabilito che la quota del 50 per cento dei compensi di spettanza dei dirigenti che svolgono incarichi esterni affluiti ai fondi per la retribuzione di risultato sia corrisposta agli interessati, al fine di remunerare i conseguenti maggiori oneri e responsabilità.
Per i dirigenti che, in aggiunta all'Ufficio di cui sono titolari, abbiano ottenuto la reggenza di altri uffici dirigenziali, è stata concordata una maggiorazione della retribuzione di risultato, proporzionata al periodo di reggenza, pari al 25 per cento del valore della retribuzione di posizione prevista per l'incarico del dirigente sostituito.

L'Ufficio centrale del bilancio ha già accertato la compatibilità finanziaria degli accordi sottoscritti, che sono stati inviati al Dipartimento della funzione pubblica ed all'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale per le verifiche di competenza.
Con riferimento al personale dei livelli risulta concordato con le organizzazioni sindacali un sistema di valutazione, da avviare in fase sperimentale sulla cui base erogare, in tutto o in parte, le risorse destinate all'incentivazione della produttività.
L'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero ha segnalato le problematiche connesse con l'applicazione dell'art. 3, comma 165, della Legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003).
In base alla citata disposizione il Ministro dell'economia e delle finanze determina con proprio decreto la misura percentuale delle ulteriori somme da destinare alla contrattazione integrativa, al fine di incentivare la produttività del personale che ha concorso a determinare maggiori entrate derivanti dalla vendita di immobili pubblici e dal contrasto all'evasione fiscale nonché risparmi di spesa attraverso una migliore gestione della tesoreria e del debito e il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.
Con provvedimento del 29 dicembre 2006, sulla base delle risultanze del rendiconto relative agli esercizi 2005, il Ministro determinava l'ammontare degli importi aggiuntivi da destinare alla contrattazione integrativa rispettivamente nei seguenti valori (comprensivi degli oneri a carico dell'Amministrazione):
esercizio 2004 - 60 milioni di cui 45 alle Agenzie fiscali ed alla Amministrazione autonoma dei Monopoli;
esercizio 2005 - 350 milioni di cui 262,5 alle Agenzie fiscali ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli[13].
La complessa attività istruttoria posta in essere dall'Ufficio di controllo[14] si soffermava soprattutto sulla correlabilità dei risultati delle maggiori entrate e dei risparmi alla concreta attività amministrativa svolta dai singoli uffici in relazione anche alla definizione di obiettivi poco puntuali e non facilmente verificabili, e sul rispetto del limite posto dall'art. 1, comma 189, della Legge finanziaria per il 2006, in base al quale la dinamica dei fondi unici non può eccedere il valore di quello accertato al termine dell'esercizio 2004.
Relativamente al primo aspetto, l'Ufficio, nel prendere atto delle assicurazioni fornite, rimetteva alla responsabile valutazione dell'Amministrazione di definire in sede negoziale il concreto riparto delle disponibilità assegnate, sulla base di una valutazione obiettiva dell'impegno di ciascun ufficio, decidendo all'esito di tale verifica se assegnare per intero le risorse accertate.
Più complessa la seconda questione evidenziata. L'Amministrazione, sulla base anche di quanto contenuto nella circolare ministeriale del 14 giugno 2006, interpretativa del citato art. 1, comma 189, chiariva che quale parametro di riferimento va considerato l'ammontare del fondo unico di competenza dell'esercizio 2004, con esclusione delle risorse presenti quell'anno, ma riferibili a precedenti esercizi, e con aggiunta delle ulteriori risorse, di pertinenza dell'esercizio, ma assegnate in periodi successivi.

---

[13] Le predette risorse rilevanti in valori assoluti rappresentano percentuali modeste delle maggiori entrate pari allo 0,69 per cento per il 2004 e al 7,23 per il 2005 e risultano determinate sulla base di un complesso calcolo volto a garantire la neutralità finanziaria della norma e la compatibilità con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli esercizi di riferimento.
[14] Una prima versione del provvedimento formava oggetto di rilievo istruttorio e di successivo deferimento alla Sezione del controllo. Il provvedimento veniva quindi ritirato dall'Amministrazione e riproposto con alcune modifiche, attinenti soprattutto alla parte motiva ed alla predisposizione di opportune tabelle esplicative delle modalità di calcolo, tali da consentire l'ammissione al visto ed alla successiva registrazione.

In tal modo per il Ministero dell'economia e delle finanze il parametro risulta in concreto particolarmente elevato in relazione proprio alla ulteriore assegnazione di risorse effettuata nel 2005, ma di pertinenza dell'esercizio precedente, in prima applicazione della normativa all'esame, sulla base dei dati riferibili al rendiconto del 2004[15].

Al di là dei predetti aspetti del provvedimento resta il fatto che il riparto delle risorse connesse con l'applicazione dell'art. 1, comma 165, della Legge finanziaria per il 2004 è stato effettuato privilegiando i compensi al personale rispetto all'altra possibile destinazione di potenziamento delle strutture dell'amministrazione economico-finanziaria, finalità alla quale viene assegnata la modesta percentuale del 10,8 per cento delle complessive disponibilità (rispettivamente 5,28 milioni per il 2004 e 38,11 milioni per il 2006 da ripartire tra le Agenzie, i Monopoli di Stato e l'Amministrazione centrale).

Rapportando le risorse assegnate al fondo unico del Ministero, con il citato provvedimento (87,5 milioni per l'esercizio 2006), con le unità di personale in servizio al 31 dicembre del predetto anno, come sopra riportate, emerge una entità *pro capite* del beneficio pari a circa 7.100 euro lordi annui comprensiva degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione.

Restano perplessità, non verificabili in sede di controllo di legittimità del provvedimento circa la riferibilità dei dati relativi alle maggiori imposte riscosse alla concreta attività di contrasto all'evasione, in relazione alle difficoltà di attuare un valido monitoraggio dell'efficacia delle singole misure introdotte e della attività conseguente dell'Amministrazione.

1.3. L'attività contrattuale.

Si rinvia al successivo paragrafo sull'*audit* finanziario-contabile per le specifiche problematiche evidenziate in sede di verifica a campione di alcuni titoli di pagamento relativi ad acquisti effettuati dall'Amministrazione ed alle criticità derivanti dalla limitazione delle risorse disponibili sui capitoli per spese di funzionamento di tutti i Centri di Responsabilità.

L'Ufficio di controllo preventivo non ha segnalato particolari problematiche relative alla attività contrattuale svolta dall'Amministrazione nel trascorso esercizio.

Tra i contratti di più rilevante importo e maggior complessità strutturale vanno segnalati quelli stipulati dalla Guardia di finanza relativamente a forniture per le esigenze del servizio aereo del Corpo[16].

---

[15] Nel referto sul costo del lavoro pubblico relativo agli anni 2004-2005, queste Sezioni riunite, commentando la disposizione contenuta nel citato art. 1, comma 189, osservavano come il parametro di crescita dei fondi unici avrebbe dovuto essere opportunamente depurato delle conseguenze di anomali crescite verificatesi sulla pertinenza dell'esercizio 2004, per il personale di alcune specifiche amministrazioni. Di fatto per i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze proprio la concentrazione nell'esercizio 2004 degli effetti connessi con la prima applicazione delle disposizioni contenute nella Legge finanziaria per il 2004 ha reso il parametro per il contenimento della spesa estremamente elevato (210,6 milioni per il Ministero e 866,2 per le Agenzie) e tale dunque da consentire una crescita pressoché incontrollata della retribuzione accessoria.

[16] In dettaglio i principali contratti esaminati in sede di controllo preventivo hanno riguardato le seguenti forniture:

- "sottosistema di visualizzazione, gestione e rappresentazione dati nell'ambito della realizzazione di un "Sistema integrato con funzioni di comando, controllo, comunicazioni, computer ed informazioni (cosiddetto sistema C41)" - 3, 2 milioni;
- "5 elicotteri A109 e 6 kits completi di radar RDR 1550 B e Flir Ultra 700" - 55, 5 milioni;
- "Sottosistema di comunicazione rete radio R.A.F.D. (Rete Alturiera Fonia Dati) per Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche e Lazio" - 3,6 milioni;
- "Supporto tecnico-logistico ed addestrativi e retrofit del sistema di "data link", in versione NDL2L, necessari alla flotta di aerei ATR42MP"- 6,6 milioni;
- "Sottosistema di comunicazione e data-link nelle bande HF e V-UHF e riparazione e reinstallazioni delle stazioni radio HF in dotazione al Corpo" - 3,48 milioni;

In applicazione della legge n. 413 del 1998 (riguardante interventi per l'industria cantieristica ed amatoriale) e della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003), per provvedere ai pagamenti delle predette forniture l'Amministrazione è autorizzata a farsi carico degli oneri di ammortamento di contratti di mutuo[17], stipulati dalle imprese fornitrici con Istituti di credito nazionali o europei, nei limiti dei corrispettivi indicati nei singoli contratti, provvedendo a trasferire gli importi dovuti direttamente agli Istituti eroganti.

Significativi anche i contratti stipulati dal Comando generale della Guardia di finanza, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 28 del 1999, modificato dall'art. 52, comma 24, concernente la realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserme ed alloggi di servizio per la Guardia di finanza, anche tramite il ricorso all'istituto della locazione finanziaria ai sensi dell'art. 1, comma 444, della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005).

Verificata l'indisponibilità, sul mercato, di immobili già esistenti, in grado di soddisfare le specifiche esigenze del Corpo, la Guardia di finanza si è orientata sulla locazione di beni da costruire o da ristrutturare (*locazione di cosa futura*)[18].

In data 3 agosto 2006 è stata approvata la Convenzione tra il Dipartimento del tesoro e la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., stipulata il 25 luglio 2006 per definire gli indirizzi relativi allo svolgimento della gestione amministrativa e contabile dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF ai sensi dell'art. 3, comma 4, lett. a), b), e), g), h) e i) del d.m. 5 dicembre 2003.

In sede istruttoria l'Ufficio di controllo chiedeva chiarimenti in merito alla entità della commissione annuale riconosciuta alla Cassa nell'importo di 3 milioni annui. Il provvedimento veniva ammesso al visto sulla base di una dettagliata ricostruzione analitica dei costi.

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

2.1. Gli effetti sul quadro contabile del Ministero dell'economia e delle finanze dei provvedimenti di riordino delle amministrazioni centrali dello Stato.

La ridefinizione del quadro contabile dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione della normativa sul riordino delle amministrazioni centrali dello Stato contenuta nel DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio n. 233 del medesimo anno, si è rivelata

---

- la fornitura di un "Sottosistema supporto informativo operazionale data-base per le esigenze della componente aeronavale" - 3,5 milioni.

[17] Per la determinazione del tasso di interesse relativo a tali contratti di mutuo si fa riferimento alla comunicazione del Ministro del tesoro pubblicata sulla G.U. dell'8 novembre 1999, ai sensi dell'art. 45, comma 32, della legge n. 448 del 1998.

[18] Gli interventi principali, come segnalato dagli uffici di controllo preventivo, hanno riguardato:

- un complesso immobiliare da realizzarsi a Padova, località Zona Direzionale – 14,1 milioni;
- 3 appartamenti da ristrutturare in Napoli – 1,47 milioni;
- un complesso immobiliare da realizzarsi a Lucca, Quartiere S.Anna - 8,4 milioni;
- 2 appartamenti da ristrutturare in Napoli – 1,2 milioni;
- un immobile da ristrutturare a Benevento, "ex Scuola Moscati - 4,7 milioni;
- un immobile da ristrutturare a Trieste, "ex Mensa C.R.D.A." – 14,9 milioni;
- 10 appartamenti da realizzarsi a Firenze, "Aerea Leopolda" – 3,3 milioni;
- un immobile da ristrutturare in Roma, via F. Depero, 21,6 milioni;
- 28 appartamenti da realizzarsi in Roma, località Cecchignola - 16,3 milioni.

estremamente complessa; a tutt'oggi il processo non risulta ancora compiutamente definito.

In sede di applicazione della citata normativa, si è rivelata non praticabile l'ipotesi di effettuare le necessarie variazioni di bilancio a valere sull'esercizio finanziario 2006, in relazione ai tempi necessari per la ricognizione delle risorse da trasferire alle strutture incaricate dello svolgimento delle predette funzioni, in presenza di una classificazione di bilancio che non consentiva una immediata ed univoca correlazione tra unità previsionali di base (UPB) e capitoli e singole specifiche funzioni svolte dal competente Centro di Responsabilità. Problematica si rivelava, inoltre, l'individuazione della percentuale dei costi generali di funzionamento da imputare alle strutture da trasferire.

Con atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2006, allo scopo di consentire, in attesa della compiuta ridefinizione degli assetti organizzativi e contabili, comunque, la costituzione degli Uffici di diretta collaborazione con i vertici politici dei nuovi ministeri istituiti con la normativa di riordino, necessari per l'avvio della attività istituzionale, il Ministro dell'economia e delle finanze veniva autorizzato ad istituire nuovi stati di previsione corrispondenti ai Ministeri dello sviluppo economico, del commercio internazionale, delle infrastrutture, dei trasporti, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, con dotazioni finanziarie riferite esclusivamente ai Centri di Responsabilità amministrativa "Gabinetto".

Al fine di rispettare il principio di invarianza della spesa contenuto nella normativa di riordino, la citata direttiva prevedeva una contestuale riduzione, in misura non inferiore al 10 per cento, delle risorse iscritte nello stato di previsione di tutti i ministeri per l'esercizio 2006, riferibili alle spese di funzionamento, di natura non obbligatoria, dei C.d.R. 1 "Gabinetto".

Il punto 4 della citata direttiva del Presidente del Consiglio prevedeva, inoltre, in relazione alla entità delle funzioni di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze trasferite ad altre amministrazioni, una ulteriore riduzione di 350.000 euro da ripartire percentualmente tra i capitoli interessati, nella considerazione che la soppressione di un intero Centro di Responsabilità amministrativa avrebbe dovuto ripercuotersi in un ridimensionamento del Gabinetto sulla base del principio di contabilità economica di una riduzione dei costi generali di funzionamento di ciascun Ministero, correlata alla minor importanza a regime delle attività di competenza.

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 103315, registrato il 29 agosto 2006, viene data attuazione alla citata previsione.

Per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze il citato decreto prevede una variazione in diminuzione dei capitoli interessati[19], per un importo totale - comprensivo anche dell'ulteriore taglio di 350.000 euro - pari a 1.056.474 euro (corrispondente - al netto dell'ulteriore riduzione - a 706.474 euro, cioè al 10 per cento circa degli stanziamenti iniziali di competenza dei capitoli interessati alla riduzione, il cui totale ammonta a 7.059.561 euro).

Il medesimo decreto, peraltro, in relazione ai maggiori oneri connessi con il pagamento dei compensi al Vice Ministro ed ai Sottosegretari e della specifica indennità di funzione per il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione, prevede un incremento sui

[19] I capitoli interessati ai predetti provvedimenti di variazione sono stati i seguenti: 1002, 1003, 1004, 1005, 1015, 1017, 1018, 1020, 1031, 1032, 1034, 1036, 1037, 1039, 1040, 1041, 1043, 1044, 1045, 1060.

capitoli 1001, 1007 e 1008, iscritti anche essi nel C.d.R. "Gabinetto" pari a 670.392 euro[20].

Il saldo complessivo delle variazioni positive e negative sui capitoli iscritti nel predetto C.d.R. 1, per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze, risulta, dunque, pari a - 385.542 euro (cioè a -35.542 euro al netto dell'ulteriore riduzione prevista al punto 4 della direttiva del Presidente del Consiglio)[21].

A parte tale variazione di bilancio, relativamente all'esercizio 2006, non risulta effettuato, per le ragioni sopraesposte, alcun ulteriore spostamento di risorse finanziarie verso le strutture incaricate di svolgere le funzioni previste nella normativa di riordino.

Per l'intero esercizio 2006, quindi, le strutture incaricate di gestire le attività trasferite ai sensi della normativa di riordino, cioè Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dello sviluppo economico, hanno operato sulla base dell'istituto del cosiddetto avvalimento alle dipendenze dei nuovi dicasteri, utilizzando risorse formalmente ancora allocate all'interno del C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione" del MEF.

Conseguentemente l'attività di riscontro sulla regolarità contabile delle diverse operazioni risulta effettuata, per l'intero esercizio finanziario, dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze chiamato ad interloquire e a rapportarsi con una struttura collocata in posizione di dipendenza funzionale da altre amministrazioni.

In relazione a quanto sopra, la circolare n. 16 del 12 marzo 2007 emessa dalla Ragioneria Generale dello Stato prevede che il conto del bilancio, pur presentato dal titolare dello stato di previsione in cui gli stanziamenti sono allocati, dovrà recare la firma anche del Ministro incaricato della gestione totale o parziale delle relative disponibilità.

La stessa circolare prevede che gli effetti amministrativo contabili del processo di riordino, confluenti nella impostazione del rendiconto per l'esercizio 2006, siano opportunamente evidenziati in un apposito paragrafo della nota preliminare.

Nelle more della definizione dei dPCM previsti dall'art. 10 della legge n. 233 del 2006, necessari per la ricognizione delle strutture da trasferire e dei successivi decreti di variazione di bilancio, il disegno di legge di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2007 (atto Camera n. 1407) anticipa gli effetti contabili della normativa di riordino.

L'intero quadro contabile relativo al C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione" viene soppresso[22] con trasferimento delle disponibilità in parte al capitolo 2115 "fondo di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" e per la restante quota allo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, all'interno del quale viene istituito il nuovo C.d.R. 6.

La nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze non contiene peraltro alcuna esplicitazione dei criteri seguiti per effettuare il

---

[20] Gli art. 25 *quinquies* e *sexties*, introdotti dalla citata legge di conversione n. 233 del 2006, prevedono che al maggior onere derivante rispettivamente dalla corresponsione del trattamento economico ai nuovi Ministri, Vice Ministri e Sottosegretari di Stato, nonché dalla corresponsione al personale addetto ai Gabinetti della indennità prevista dalla legge 9 novembre 1999, n. 418, si faccia fronte mediante corrispondente riduzione del fondo speciale iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per la copertura degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso, utilizzando parzialmente gli accantonamenti relativi al Ministero degli affari esteri.

[21] Come più dettagliatamente evidenziato nei successivi paragrafi, le risorse originariamente stanziate nel C.d.R. 1 "Gabinetto" in termini di competenza pari a 78,1 milioni, risultano in sede di rendiconto, per effetto di numerosi provvedimenti di variazione, pari a 49,2 milioni. In particolare il capitolo 1001 "compensi al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato" risulta incrementato di quasi il 100 per cento delle originarie previsioni.

[22] In realtà la tabella 2 allegata alla legge di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 298), prevede ancora un C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione" con un'unica UPB ed un unico capitolo, privo peraltro di risorse sia per quanto attiene alla competenza che ai residui.

predetto riparto e neppure l'entità complessiva delle risorse trasferite. Né risulta possibile ricavare le suddette informazioni da un esame congiunto dei diversi stati di previsione, atteso che le variazioni in aumento del fondo per la Presidenza del Consiglio risultano comprensive degli incrementi derivanti dallo svolgimento di tutte le funzioni trasferite dalla normativa di riordino, mentre per quanto attiene alle risorse trasferite al MISE, la intervenuta ridefinizione del numero, del contenuto e della denominazione dei capitoli rende difficile un confronto tra il precedente quadro previsionale e quello relativo al nuovo esercizio.

La tabella 1 riportata, in allegato, desunta dalle specifiche elaborazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato - I.G.B.- che, come detto, non hanno trovato adeguata rappresentazione, sia pur sintetica, nei documenti accompagnatori del disegno di legge di bilancio, ricostruisce le premesse alla base del nuovo quadro contabile.

Il totale delle risorse destinato allo svolgimento delle funzioni trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al MISE, allocate nel precedente esercizio finanziario all'interno del soppresso C.d.R. 5, in coerenza con la complessiva manovra economica relativa all'esercizio 2007, è stato preliminarmente rideterminato in complessivi 115,9 milioni con una riduzione rispetto agli stanziamenti iniziali riferibili al precedente esercizio (139,7 milioni) di circa il 17 per cento.

Il riparto delle risorse risulta effettuato, relativamente ai singoli capitoli, sulla base di una percentuale - desunta in prima approssimazione dall'incidenza relativa del personale in servizio presso il C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze impiegato in ciascuna delle funzioni da trasferire - del 15 per cento alla Presidenza del Consiglio e dell'85 per cento al MISE.

La tabella individua per ciascun capitolo dell'ex C.d.R. 5 l'entità degli stanziamenti iniziali, la quota di risorse attribuita alla Presidenza ed al MISE, con indicazione del nuovo capitolo di destinazione e dello specifico piano gestionale.

Complessivamente, dunque, le dotazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per effetto del trasferimento delle funzioni svolte dal MEF prima della normativa di riordino, risultano integrate di 4,5 milioni, mentre il nuovo Centro di Responsabilità 6 istituito presso il MISE riceve, a valere sul soppresso C.d.R. 5 del MEF, risorse pari a 111,4 milioni.

In aggiunta a quelle stanziate sui capitoli di pertinenza del C.d.R. 5, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri vengono trasferite per intero le disponibilità iscritte nei capitoli 1290 e 1291 - spese di funzionamento e compensi al personale in servizio presso l'Unità tecnica di finanza istituita nell'ambito del CIPE - inseriti nel precedente quadro contabile del MEF all'interno del C.d.R. 2 per un ammontare pari rispettivamente a 429.338 e 946.979 euro.

Al MISE vengono, inoltre, trasferite le disponibilità previste in alcuni capitoli fondo tra i quali il 7576 "fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate" e il 7531 " fondo da ripartire per le intese istituzionali di programma"[23], attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 2, comma 1, della legge n. 233 del 2006. In tal modo al predetto Ministero viene demandata non solo la gestione dei diversi capitoli fondo per la parte relativa all'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, ma anche la complessa attività preliminare al riparto delle disponibilità tra i diversi possibili impieghi non tutti rientranti

[23] I predetti capitoli erano inseriti nel C.d.R. 4, in quanto la complessa attività di riparto tra i diversi impieghi, non tutti riconducibili alla attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, era demandata ai competenti uffici della Ragioneria Generale dello Stato.

nelle competenze trasferite al Ministero. Tale riparto dovrà comunque avvenire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in quanto comportante integrazioni di capitoli di spesa non tutti di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico[24].

Particolarmente complessa si è rivelata la regolamentazione della gestione dei residui sui capitoli trasferiti alle altre amministrazioni.

Scartata l'ipotesi di una gestione stralcio da parte dei ministeri originariamente destinatari delle funzioni, la materia risulta disciplinata dall'art. 22, commi 8 e 9, della legge di approvazione del bilancio per l'esercizio 2007 e dalle precisazioni contenute nella circolare n. 7 del 10 febbraio 2006 della Ragioneria Generale dello Stato.

La citata normativa, peraltro di non agevole lettura, stabilisce i seguenti principi:

- i decreti di accertamento residui al 31 dicembre 2006 dovranno essere approntati a cura delle amministrazioni originariamente attributarie delle funzioni, chiamate a collaborare con i competenti Uffici centrali del bilancio;
- nei casi di soppressione di interi quadri contabili, come avvenuto relativamente al C.d.R. 5 del MEF, la attività di gestione dei residui verrà posta in essere dalle amministrazioni destinatarie delle funzioni trasferite;
- in particolare per quanto attiene ai pochi capitoli trasferiti per intero alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non essendo possibile l'utilizzo dei normali meccanismi di collegamento tra diversi stati di previsione del bilancio dello Stato, attesa l'autonomia contabile della Presidenza stessa, le disponibilità impegnate al termine dell'esercizio 2006 ovvero quelle non utilizzate (cioè, come chiarito nella citata circolare della Ragioneria Generale, i residui di stanziamento) dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, ai fini della loro successiva riassegnazione al fondo di dotazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la assunzione o la riassunzione dei corrispondenti impegni e la prosecuzione della gestione di competenza;
- per quanto attiene ai capitoli trasferiti *pro quota*, con particolare riferimento a quelli riguardanti l'attribuzione di compensi al personale, la gestione dei residui avverrà a totale carico del Ministero dello sviluppo economico, previa intesa con la Presidenza del Consiglio in relazione al principio di buon andamento dell'amministrazione e al fine di evitare disparità di trattamento tra i creditori interessati con possibile insorgenza di contenzioso.

Il primo dei dPCM necessari alla ricognizione delle strutture da trasferire, in attuazione di quanto disposto dall'art. 10 della legge n. 233 del 2006, relativo ai rapporti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta promulgato come evidenziato nel precedente capitolo, in data 31 gennaio 2007[25].

Per quanto attiene agli aspetti finanziari e contabili, l'allegato tecnico al citato dPCM, rispetto al quadro contabile definito con l'approvazione del bilancio preventivo per il 2007, ridetermina nella percentuale del 19,17 la quota di risorse dei capitoli iscritti nell'ex C.d.R. 5 da trasferire alla Presidenza del Consiglio e individua alcuni capitoli da attribuire per intero alla predetta struttura.

---

[24] Il totale degli stanziamenti iniziali di competenza per l'esercizio 2007 del C.d.R. 6, istituito presso il MISE, risulta pari a 4.470.263.491 euro.

[25] Risultato di una complessa attività istruttoria avviata fin dalla emanazione della normativa di riordino, il citato decreto, a causa di un evidente difetto di coordinamento con la legge di bilancio nel frattempo intervenuta, continua a far riferimento, per quanto attiene agli aspetti finanziari e contabili, ad unità previsionali di base non più esistenti nel bilancio per l'esercizio in corso. Viene, inoltre, prevista una attribuzione di risorse a valere sull'esercizio 2006 non più praticabile.

Secondo quanto desumibile dal citato allegato tecnico, quindi, in corso di esercizio, a valere sulle risorse attribuite al MISE e allocate nel C.d.R. 6, alla Presidenza dovranno essere assegnati ulteriori 14,9 milioni[26].

Il dPCM concernente la ricognizione delle strutture da trasferire al Ministero dello sviluppo economico non risulta ancora emanato: come già riferito, particolarmente complessa si è rivelata, infatti, la quantificazione della quota di spese generali da imputare al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, considerato altresì che nell'attuale assetto organizzativo e contabile del Ministero dell'economia e delle finanze le attività di supporto al funzionamento di tutti i dipartimenti inseriti nell'area Tesoro è affidata ad una apposita struttura organizzativa con gestione unificata dei pertinenti capitoli di spesa.

Sotto il profilo contabile lo schema di decreto trasmesso in data 3 maggio 2007, alla Presidenza del Senato prevede il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle risorse stanziate sui capitoli facenti parte dell'ex C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze, al netto di quanto già devoluto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di quelle stanziate nelle UPB 4.3.1.16 e 4.2.3.27 iscritte nel C.d.R. 4 e concernenti rispettivamente il fondo per le intese istituzionali di programma ed il fondo per interventi nelle aree depresse.

Al fine di garantire il rispetto del principio dell'invarianza della spesa, la dotazione organica del personale, dirigenziale e non, da trasferire al predetto Ministero, viene quantificata in 580 unità, comprensiva anche della quota di posti da imputare allo svolgimento dei servizi generali. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze, inoltre, viene resa indisponibile una quota del contingente del personale assegnato ad Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro a vantaggio del Ministero dello sviluppo economico, pari a 22 unità.

In allegato al citato decreto vengono individuati gli immobili e le porzioni di immobili da trasferire per lo svolgimento delle funzioni. E' infine previsto che per garantire la necessaria continuità dell'azione amministrativa il MISE possa continuare ad avvalersi del supporto amministrativo del Dipartimento dell'amministrazione generale e dei servizi generali del tesoro, fino al 31 dicembre 2007, data entro la quale dovranno essere stipulati specifici accordi tra le due amministrazioni per una collaborazione a titolo gratuito nelle materie trasferite.

Allo stato attuale dunque gli effetti del procedimento di riordino delle competenze delle amministrazioni centrali hanno determinato per il Ministero dell'economia e delle finanze una diminuzione degli stanziamenti relativi al C.d.R. "Gabinetto" pari a complessivi 385.542 euro, risultante dalla differenza tra la riduzione delle spese di funzionamento a carattere non obbligatorio e gli aumenti dei capitoli di spesa riguardanti il pagamento dei compensi a personale politico ed amministrativo, evidenziata nel rendiconto per l'esercizio 2006.

La sopradescritta vicenda, particolarmente complessa per quanto attiene alle necessarie rimodulazioni dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione al trasferimento di un importante settore di attività a due diverse amministrazioni, una delle quali dotata di autonomia di bilancio, evidenzia come le difficoltà di attuazione sotto il profilo contabile della normativa di riordino delle competenze dei ministeri, derivi dai limiti strutturali della attuale classificazione di

[26] Anche la predetta operazione, considerata l'autonomia di bilancio della Presidenza del Consiglio, dovrà avvenire tramite versamento allo stato di previsione dell'entrata della somma corrispondente da parte del MISE e successiva riassegnazione della stessa ad integrare il capitolo 215 "fondo di dotazione ordinario della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

bilancio, più volte evidenziata da questa Corte, che non consente una immediata correlazione tra UPB e capitoli e le specifiche attribuzioni dei diversi uffici di ciascuna amministrazione.

Sotto altro profilo, le difficoltà evidenziate nella quantificazione della quota delle spese generali di funzionamento da imputare alle strutture oggetto di trasferimento, effettuata con criteri ancora molto approssimativi, testimonia la limitata utilità del sistema di contabilità economica per Centri di costo, introdotto dall'art. 10 del d.lgs. 7 agosto 1997 n. 279, che nonostante il notevole impegno profuso nella stesura di dettagliati manuali operativi, non rappresenta ancora un valido strumento per individuare, con un sufficiente grado di analiticità ed affidabilità, tutti i costi diretti ed indiretti, da imputare alle singole missioni di ciascuna amministrazione.

Non può non sottolinearsi, infine, come la leggibilità del percorso contabile di destinazione delle risorse trasferite in attuazione della normativa di riordino risulta ancor più difficoltosa in relazione alle modifiche apportate alla classificazione del bilancio, relativamente all'esercizio 2007, attraverso la riaggregazione dei precedenti capitoli di spesa e la loro suddivisione in articoli e piani gestionali.

A maggior ragione, allora, la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto evidenziare in modo analitico la destinazione delle risorse trasferite, al fine di consentire il necessario raffronto tra le risultanze gestionali del precedente esercizio finanziario e il nuovo quadro previsionale e non limitarsi al mero richiamo alla legge n. 233 del 2006 per giustificare la soppressione dell'intero quadro contabile relativo al C.d.R. 5.

Difficile, infine, formulare allo stato attuale della procedura valutazioni sul rispetto del principio di invarianza della spesa.

Con riferimento agli oneri di personale il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità effettivamente in servizio, mentre il provvedimento all'esame delle commissioni parlamentari contiene, per il personale del Gabinetto e dei servizi generali, una riduzione dell'organico teorico di competenza delle predette strutture.

In ogni caso gli effettivi costi di personale potranno essere valutati solo a regime al momento della stipula della nuova contrattazione integrativa in relazione al disallineamento tra la retribuzione accessoria spettante nel comparto di provenienza ed in quello di destinazione che potrebbe portare a situazioni di tensione per ottenere un riallineamento verso l'alto di tutto il personale ministeriale.

Anche la norma che prevede il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico della somma corrispondente ai minori costi sostenuti dal Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione ai beni trasferiti, potrebbe rivelarsi insufficiente a coprire le spese del Ministero di destinazione, in relazione al possibile venir meno di economie di scala.

Ulteriore rischio da considerare consiste nella possibilità che il Ministero dell'economia e delle finanze, per evitare ben più onerose riorganizzazioni si trovi di fatto nella condizione di mantenere per intero la disponibilità di edifici in locazione, a fronte di una diminuita presenza di personale per effetto degli intervenuti trasferimenti.

2.2. Valutazioni sugli andamenti contabili dei diversi Centri di Responsabilità.

Al termine dell'esercizio 2006 il rendiconto dello stato di previsione del MEF evidenzia un valore degli stanziamenti definitivi di competenza pari a 463,35 miliardi di euro, il 5,2 per

cento in meno dell'analogo dato riferito al precedente esercizio, dato che rappresenta il 69,3 per cento del totale degli stanziamenti definitivi dell'intero bilancio dello Stato[27].
Considerato il valore complessivo dello stanziamento - che ricomprende, tra l'altro, gli oneri relativi al debito pubblico, il Fondo sanitario nazionale, le somme da trasferire alle Regioni in attuazione del federalismo fiscale e di quello amministrativo - gli effetti del trasferimento alle altre amministrazioni competenti in materia, delle risorse stanziate nel C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione", in attuazione della normativa sul riordino delle competenze delle amministrazioni centrali dello Stato, è destinato ad incidere in misura marginale sul totale delle disponibilità (0,18 per cento)[28].
Le tabelle 4, 5 e 6 riportate in allegato evidenziano l'evoluzione degli stanziamenti dei diversi C.d.R. del MEF nell'esercizio 2006 per effetto delle intervenute variazioni di bilancio, e l'andamento della gestione di competenza e di cassa.
Esaminando in modo disaggregato i dati riferiti a ciascun Centro di Responsabilità[29] emergono le seguenti considerazioni.

C.d.R. 1 Gabinetto
Lo stanziamento iniziale risulta ridotto, per effetto di intervenuti decreti di variazione, in misura pari al 36,9 per cento, attestandosi su un valore in linea con le previsioni definitive relative al precedente esercizio.
Tale riduzione risulta in realtà solo apparente, in quanto imputabile, pressoché per intero, non a tagli di spesa quanto, piuttosto, all'avvenuto riparto tra i capitoli di destinazione delle risorse stanziate nel capitolo 7005 – "fondo da ripartire per gli investimenti nel settore degli incentivi alle imprese" – impropriamente collocato, come evidenziato nelle precedenti relazioni, nel C.d.R. 1[30], che presentava un totale di disponibilità pari a 18,5

[27] Al netto delle previsioni iscritte nel titolo III – "rimborso passività finanziarie" – gli stanziamenti definitivi dello stato di previsione del MEF per l'esercizio 2006, quali accertati a consuntivo dell'esercizio 2006, ammontano a 274,2 miliardi con una incidenza sul totale del bilancio statale pari al 57,2 per cento.
[28] A fronte della soppressione del C.d.R. 5 e degli altri capitoli trasferiti al MISE ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il bilancio preventivo per l'esercizio 2007 evidenzia un incremento degli stanziamenti iniziali di competenza del MEF pari al 4,3 per cento rispetto al valore del precedente esercizio 2006.
[29] Il seguito della trattazione ricomprende la disamina degli andamenti finanziari e contabili del C.d.R. 5 – politiche di sviluppo e coesione - in quanto per l'intero esercizio 2006 gli uffici del predetto Dipartimento, trasferiti alle dipendenze del Ministero dello sviluppo economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno operato attraverso l'utilizzo di risorse rimaste nella loro originaria collocazione all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.
Gli ultimi tre Centri di Responsabilità non trovano corrispondenza in una struttura organizzativa di livello dipartimentale presente nell'organigramma del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare il C.d.R. 9 raggruppa in diverse UPB le somme necessarie al funzionamento dell'Avvocatura Generale dello Stato, organismo non dotato, a differenza delle magistrature amministrative, di un proprio autonomo bilancio, chiamato, quindi, a gestire le risorse necessarie al proprio funzionamento sulla base dei vincoli di destinazione derivanti da una classificazione delle voci di spesa analoga a quella utilizzata per le strutture ministeriali. Il C.d.R. 11, che presenta stanziamenti nulli per il 2006, riguarda la gestione stralcio di eventuali somme ancora di pertinenza dei Servizi tecnici nazionali. Il C.d.R. 12 "Servizio per la gestione delle spese residuali" evidenzia, sin dalla denominazione, la funzione di mero contenitore di voci di spesa in precedenza gestite dalla Presidenza del Consiglio, non omogenee e difficilmente collocabili all'interno degli altri C.d.R. del Ministero. Oltre alle spese riservate del Sismi, del Sisde e del Cesis raggruppa in modo disordinato e discontinuo, unità previsionali relative al funzionamento della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, del Formez, dell'Aran, nonché numerose gestioni stralcio (per lo più con movimentazioni del solo conto residui) relative a programmi di intervento per la difesa del suolo e a provvidenze ed incentivi alla ripresa economica di scarsa entità e significato.
[30] Nel precedente esercizio 2005 presso il Gabinetto era collocato un altro capitolo fondo il 7003 ("fondo da ripartire per gli investimenti nel settore del suolo e della tutela ambientale" con disponibilità pari a 131 milioni, soppresso, come evidenziato nella nota preliminare allo stato di previsione 2006, per cessazione dell'onere recato dall'art. 12 della legge n. 131 del 1989.

milioni di euro[31]. L'altra significativa variazione in diminuzione riguarda l'avvenuto utilizzo, pressoché per intero, attraverso trasferimenti ad altri capitoli dello stato di previsione del MEF, degli stanziamenti iscritti nel capitolo 1055 – "fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze di spesa per consumi intermedi".
Al netto delle predette movimentazioni le risorse stanziate nel C.d.R. 1 evidenziano, allora, nonostante i tagli commentati nel precedente paragrafo per consentire il funzionamento dei Ministeri di nuova istituzione, un incremento pari al 13,4 per cento.
In particolare l'esame dettagliato dei singoli capitoli mostra, in connessione con l'incremento del personale politico del Ministero, il sostanziale raddoppio del capitolo 1001 – "spese per stipendi ed altri assegni al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato", e un ancor più rilevante aumento delle disponibilità del capitolo 1002 - "spese per viaggi all'estero del personale politico del Ministero". Una modesta eccedenza di spesa (13.287 euro) risulta accertata sul capitolo 1003 relativo al pagamento delle retribuzioni del personale addetto agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.
Come evidenziato nelle precedenti relazioni, presso il Gabinetto sono collocate in una apposita UPB (1.1.3) le somme occorrenti al funzionamento del Secit, organismo dotato di un proprio bilancio autonomo al quale le disponibilità vengono trasferite, considerato, ai fini del controllo strategico e di gestione, quale specifico Centro di Responsabilità amministrativa.

C.d.R. 2 Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro
L'incremento degli stanziamenti definitivi del C.d.R. 2 pari al 33,3 per cento è da imputare in gran parte alla istituzione del capitolo 1328 e della relativa UPB 2.1.2.6, riguardante gli oneri connessi con la attuazione dell'art. 1, comma 231 e seguenti, della Legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005) ("concessione di un *bonus* alle famiglie per i figli nati nel 2005 e nel 2006"), con uno stanziamento di 696 milioni di euro[32].
L'inserimento di tale capitolo nel C.d.R. 2 all'interno di una UPB denominata "interventi famiglia", collocata tra quelle riguardanti le somme da corrispondere all'INAIL e ai servizi del Poligrafico dello Stato, evidenzia il disordine della attuale classificazione di bilancio e le difficoltà a leggere, sulla base delle risultanze del rendiconto, l'andamento di specifici programmi di spesa adottati con interventi normativi nel corso dell'esercizio.
Si rinvia al successivo paragrafo 3 per le considerazioni relative alla gestione del predetto intervento[33].
Va segnalata l'integrazione intervenuta sul capitolo 1260 "spese per liti ed arbitraggi" pari a 14,9 milioni a testimonianza della esistenza di oneri latenti dovuti all'esito del contenzioso non favorevole alla Amministrazione ed, in generale, a quelle intervenute sui capitoli concernenti acquisti di cancelleria e pagamento canoni (1278 e 1279), non sufficienti, tuttavia, come evidenziato nei successivi paragrafi, a far fronte alle fisiologiche esigenze di funzionamento dell'Amministrazione.

---

[31] La legge di approvazione del bilancio preventivo per il 2007 ha portato l'ammontare del predetto fondo, secondo quanto esposto nella tabella F della Legge finanziaria, ad un valore pari a 68,52 milioni a fronte di una iniziale proposta che lasciava invariato l'ammontare rispetto al 2006.
[32] Le risorse relative erano originariamente stanziate nel capitolo 1905, istituito all'interno dell'UPB 3.1.2.51 del C.d.R. 3 Tesoro. Trattandosi di beneficio *una tantum* il predetto capitolo risulta soppresso nel bilancio preventivo per l'esercizio 2007.
[33] Il restante importo delle variazioni in aumento degli stanziamenti del predetto C.d.R. è imputabile a lievi e generalizzate integrazioni in aumento dei capitoli di parte corrente, relativi a spese di funzionamento, la più rilevante delle quali riguarda la fornitura di materiale di cancelleria da parte del Poligrafico dello Stato (capitolo 1340 per 34,5 milioni).

Significativa, infine, l'integrazione, pari a 7 milioni di euro, sul capitolo 1289 determinata dalla necessità di provvedere, a notevole distanza di tempo dalla soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno, a regolazioni finanziarie economiche e retributive concernenti il personale del predetto ente.
I dati di rendiconto non evidenziano particolari criticità relativamente alla gestione di cassa e di competenza ed alla capacità di impegno e di pagamento dell'Amministrazione.

C.d.R. 3 Tesoro
Al netto delle somme iscritte nella UPB 3.1.7 - "rimborso passività finanziarie", per il cui andamento si rinvia alle parti generali della relazione - gli stanziamenti definitivi del C.d.R. 3 ammontano a 111,08 milioni con una diminuzione del 6,38 per cento rispetto al precedente esercizio.
Come evidenziato nella precedente relazione, il predetto C.d.R. raggruppa all'interno dell'aggregato 2 "interventi" una serie eterogenea di UPB e capitoli finalizzati, tra l'altro, al funzionamento degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, ai trasferimenti al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a costituire le dotazioni ordinarie di numerosi enti pubblici, agenzie, autorità indipendenti, commissioni, a sovvenzioni, rimborsi contributi ad enti pubblici ed a privati.
Con riferimento alle variazioni intervenute in corso d'anno si segnala l'istituzione del capitolo 7124 "contribuiti da concedere alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per la prosecuzione degli interventi relativi al sistema alta velocità" istituito, con una dotazione pari a 1,9 miliardi, interamente trasferita nell'anno, ai sensi dell'art. 17, comma 1, del DL n. 223 del 2006, convertito nella legge 4 agosto 2006,n. 248 che dispone, a valere sull'esercizio 2006, un contributo in conto impianti a favore della predetta società pari al limite massimo di 1,8 milioni[34]. Una rilevante variazione in termini di cassa, per complessivi 2,2 miliardi, risulta effettuata, a valere sull'apposito fondo di riserva iscritto nell'unità previsionale 4.1.5.2, sul capitolo 7372 "apporto al capitale sociale dell'ANAS" ai sensi dell'art. 17, comma 2, del citato DL 223 del 2006, che eleva il limite dei pagamenti relativi a spese di investimento dell'ANAS relativamente ai cantieri aperti.
L'elevata capacità di impegno e di pagamento riscontrata a consuntivo deriva dalle caratteristiche dei capitoli che riguardano nella maggior parte dei casi trasferimenti ad altre amministrazioni.

C.d.R. 4 Ragioneria Generale dello Stato
Il Centro raggruppa, tra l'altro, il fondo sanitario nazionale (cap. 2700), il Fondo per il federalismo amministrativo (UPB 4.1.2.17) e quello per il federalismo fiscale (UPB 4.1.2.18)[35], i Fondi di riserva ed i Fondi speciali per assicurare la necessaria flessibilità

[34] L' art. 40 della legge n. 248 del 2006 prevede la copertura del predetto onere mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalle introdotte misure di contrasto all'evasione e delle riduzioni di spesa previste nella stessa legge. L'ulteriore importo di 100 milioni trova fondamento nell'art. 1, comma 184, della Legge finanziaria per il 2006, concernente la attribuzione di un contributo quindicennale per le attività relative al potenziamento delle linee Milano-Genova e Milano-Verona ricomprese in progetti approvati dal CIPE da avviare in via anticipata.
[35] Con deliberazione n. 8 del 24 aprile 2006, la Sezione di controllo sulla legittimità degli atti delle amministrazioni statali, in sede di esame di un decreto di variazione di bilancio che imputava al fondo per il federalismo fiscale le risorse necessarie a coprire il rinnovo dei contratti collettivi del personale addetto al trasporto pubblico locale, ha sottolineato, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, la differenza tra i due fondi. Il primo (federalismo amministrativo) è finalizzato alla copertura degli oneri conseguenti all'esercizio di funzioni statali delegate o conferite alle Regioni in relazione a quanto disposto dalla legge delega n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 112 del 1998. Si tratta, quindi, di risorse trasferite dallo Stato alle Regioni in senso proprio.

gestionale all'intero bilancio statale[36], i fondi da ripartire per assicurare lo sviluppo territoriale delle aree depresse e le politiche di coesione (cap. 7576).
Anche relativamente al C.d.R. 4 vanno segnalate le integrazioni intervenute sui capitoli relativi a spese di funzionamento (2644 "fitto locali", + 1,9 milioni; 2657 "pagamento canoni ed utenze", + 1,68 milioni; 2655 "spese per liti ed arbitraggi", + 15,6 milioni).
La capacità di impegno appare in linea con i dati del precedente esercizio, mentre si registra una diminuzione dei residui.

C.d.R. 5 Politiche di sviluppo e coesione
Il rilevante scostamento tra le previsioni iniziali di competenza e quelle definitive (+553,8 milioni) è la fisiologica conseguenza della attribuzione al Centro di Responsabilità, a valere sul capitolo 7709, della quota di risorse di competenza, provenienti dal fondo da ripartire per gli interventi nelle aree depresse.
Il predetto capitolo presenta al 31 dicembre 2006 una rilevante entità di residui accertati (4,05 miliardi - pari al 78,8 per cento del totale dei residui del Centro) derivante dalla esistenza di una ancor più rilevante entità di residui relativi ad anni precedenti ed alla limitata disponibilità di cassa, peraltro non totalmente utilizzate nel corso dell'esercizio.
Per l'intero C.d.R. la capacità di pagamento é pari al 30,1 per cento, mentre decisamente migliorata risulta la capacità di impegno sia in conto residui che in conto competenza.
Si segnalano eccedenze di spesa sul capitolo 3313 (+1,8 milioni) relativo al pagamento degli stipendi al personale.

C.d.R. 6 Politiche fiscali
Gli stanziamenti iscritti nei capitoli del C.d.R. 6 sono stati riaggregati nell'allegata tabella 7 allo scopo di evidenziare distintamente le spese relative al funzionamento degli uffici ministeriali, i trasferimenti alle Agenzie fiscali ed alla Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, i rimborsi di imposta e le poste correttive e compensative delle entrate.
Rispetto al precedente esercizio gli stanziamenti definitivi mostrano una flessione del 6,3 per cento, particolarmente evidente (-29,8 per cento) con riferimento alle spese di funzionamento del Dipartimento. Aumentano di una percentuale pari al 21,1 per cento[37] i trasferimenti all'Agenzia per le dogane.
A distanza di quasi 5 anni dall'avvio delle Agenzie fiscali va segnalata l'istituzione, con legge di assestamento, di un apposito capitolo per regolazioni contabili di aggi e

---

Il secondo (federalismo fiscale) è, invece, alimentato dalla quota di compartecipazione all'IVA da parte delle Regioni. Si tratta pertanto di attribuzione alle Regioni di risorse proprie e non di meri trasferimenti a carico del bilancio statale.
Nell'ammettere al visto il provvedimento di variazione di bilancio all'esame, in quanto frutto di una intesa con le Regioni formalizzata nella conferenza unificata, la Sezione ha sottolineato, peraltro, che la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. (rimarcata dalla Corte costituzionale da ultimo con le sentenze n. 222 del 2005 e n. 37 del 2004) espone gli interventi del legislatore statale al rischio di possibili censure di legittimità costituzionale.

[36] Anche relativamente all'esercizio 2006 l'Ufficio di controllo preventivo ha segnalato talune problematiche nella gestione dei predetti fondi. In particolare con riferimento al fondo spese impreviste i capitoli oggetto di variazione spesso non sono chiaramente riconducibili alle destinazioni di spese indicate nell'elenco 4 annesso allo stato di previsione del MEF, così come previsto dall'art. 9 della legge n. 468 del 1978, tenuto conto delle ampie formulazioni delle voci di spesa in esso ricomprese.
Spesso inoltre il legislatore, in deroga a quanto disposto dall' art. 9 della legge n. 468 del 1978, utilizza il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa, derivanti da provvedimenti legislativi in corso, per la copertura di nuovi o maggiori oneri connessi a provvedimenti non ricompresi nell'elenco allegato alla legge di approvazione del bilancio.

[37] A fronte di una variazione di 210 milioni in conto competenza sul capitolo 3920 "somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle dogane" i dati di consuntivo evidenziano una formazione di residui pari a 119 milioni.

provvigioni all'interno dell'UPB "gestione residui soppresso Dipartimento entrate" con uno stanziamento pari a 100 milioni.
Vanno altresì segnalati gli incrementi sul capitolo relativo a spese per liti ed arbitraggi (+3 milioni) e quello intervenuto sul capitolo 3578 "gestione del sistema informativo" (+3,2 milioni), capitolo che a consuntivo evidenzia, peraltro, un'elevata formazione di residui relativi in parte a precedenti esercizi, dichiarati perenti agli effetti amministrativi.
Relativamente ai trasferimenti di fondi alla Scuola Superiore dell'economia e delle finanze va segnalato il capitolo 3936 che prevede, in aggiunta alle somme occorrenti per il funzionamento ordinario della Scuola, un'ulteriore assegnazione di risorse pari a 4,05 milioni, finalizzate ad un programma straordinario di riqualificazione del personale del Dipartimento e delle Agenzie fiscali sulle tematiche del contrasto all'elusione fiscale.
L'elevata capacità di impegno e di pagamento sui capitoli relativi a rimborsi di imposte evidenzia come i ritardi nello smaltimento dello stock di arretrato derivino, in parte, dalle limitate disponibilità di bilancio.

C.d.R. 7 Guardia di finanza
Gli stanziamenti definitivi di competenza evidenziano una modesta riduzione rispetto all'analogo dato del precedente esercizio (-1,1 per cento).
Le riduzioni effettuate in conseguenza della legge n. 248 del 2006, pari a 7,42 milioni, risultano ampiamente compensate dalle variazioni in aumento intervenute, in corso di gestione, sui diversi capitoli.
Sul totale dello stanziamento la spesa per funzionamento rappresenta il 94,7 per cento del totale delle disponibilità.
Come evidenziato nelle precedenti relazioni, la classificazione funzionale della spesa applicata ad un C.d.R. che non prevede la macroarea "interventi", appare estremamente significativa, in quanto basata su una verifica a consuntivo dell'effettivo impiego del personale e delle risorse strumentali nelle diverse funzioni e in grado di evidenziare il diverso peso e la diversa incidenza delle molteplici missioni istituzionali affidate al Corpo.
In particolare, la missione principale "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" assorbe il 35 per cento delle disponibilità, il 12 per cento delle risorse finanziarie è imputabile al controllo del territorio, il 9,4 al contrasto alla criminalità comune, il 2,2 alla tutela dell'ordine pubblico.
Elevata appare la quota di risorse imputata ad attività di supporto allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione (31,1 per cento).
Con riferimento alla gestione del bilancio i dati di rendiconto evidenziano:
- un limitato utilizzo del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (815.000 euro sul capitolo 4215 e 2 milioni sul capitolo 4260 "spese per liti ed arbitraggi") e del fondo per le spese impreviste (3 milioni sul capitolo 4204 e 4 milioni sul capitolo 4243, concernete il pagamento dei canoni di affitto degli immobili sedi di uffici del Corpo);
- un limitato ricorso a variazioni compensative tra i capitoli inseriti nelle medesime unità previsionali, a testimonianza di una valida capacità di programmazione della spesa;
- una capacità di impegno superiore al 97 per cento con un andamento omogeneo per i singoli capitoli di parte corrente ed in conto capitale, con eccezione degli interventi di edilizia abitativa (79 per cento).

2.3. Verifica del rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa previste dalla Legge finanziaria per il 2006 e nella legge n. 248 del 2006 di conversione del DL n. 223 del medesimo anno.

L'applicazione dell'art. 1, comma 7, della Legge finanziaria per l'esercizio 2006 che prevede la cosiddetta gestione per dodicesimi della spesa ha riguardato il 4 per cento circa degli stanziamenti complessivamente iscritti nello stato di previsione del MEF. L'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto alla ricognizione preliminare dei capitoli interessati, rivelatasi particolarmente complessa per quelli concernenti il trasferimento di risorse a numerosi enti pubblici, agenzie, autorità, organi costituzionali dello Stato, che raggruppano in modo promiscuo spese di funzionamento e compensi al personale (esclusi questi ultimi dalla previsione del citato comma).

Le variazioni compensative previste dal successivo comma 8 come riportato nelle allegate tabelle 2 e 2a, redatte distintamente per i C.d.R dell'area Tesoro e dell'area Finanze, hanno riguardato un totale di risorse movimentate pari rispettivamente a 153 e 7,6 milioni.

L'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto ad una rigorosa attività di monitoraggio per garantire il rispetto dei limiti fissati dai commi 9, 10 e 11 della citata Legge finanziaria alla spesa per attività di consulenza, a quella cosiddetta di rappresentanza ed a quella relativa all'acquisto o al noleggio di autovetture di servizio (50 per cento del dato riferibile all'esercizio 2004, percentuale successivamente ridotta al 40 per cento dal DL n. 223 del 2006)[38]. Gli allegati prospetti 2, 3, e 4 riportano l'andamento della spesa per ciascuna delle diverse tipologie ed evidenziano, a livello di singoli Centri di Responsabilità e per l'intera Amministrazione, previa ridistribuzione del tetto tra i capitoli interessati, il rispetto dei limiti scaturenti dall'applicazione delle norme di riferimento.

Il fondo previsto dal comma 15 relativo ai trasferimenti correnti alle imprese (istituito con una dotazione di competenza pari a 1,98 miliardi) è stato interamente utilizzato[39].

I capitoli interessati all'applicazione del comma 20, in base al quale le autorizzazioni di spesa direttamente regolate dalla legge sono ridotte del 10 per cento con contestuale istituzione di due fondi: uno di parte corrente ed uno in conto capitale da ripartire per far fronte ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze, sono stati individuati dall'allegato 4 della circolare n. 7 del 10 febbraio 2006, emanata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Le relative riduzioni sono confluite sul capitolo di parte corrente 3097 e sul capitolo di parte capitale 7591[40]. Nel corso dell'esercizio è avvenuto, peraltro, esclusivamente il riparto del fondo di parte corrente per un totale di 2,7 milioni a fronte di una disponibilità di 3,9 milioni, con variazioni in aumento apportate ai capitoli 3415 (UPB "valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici" - legge n. 388 del 2000, art. 145, comma 10) 5210 e 5211 (UPB "minoranze linguistiche" - legge n. 482 del 1999)[41].

---

[38] Per quanto attiene alle spese di consulenza, per la quantificazione del tetto di spesa è stato preso a riferimento il minore importo tra quello calcolato applicando i criteri previsti dal citato art. 1, comma 9 e quelli ulteriori contenuti nel successivo comma 57, in base al quale l'ammontare totale dei contratti di consulenza non può superare gli importi risultanti alla data del 30 settembre ridotto del 10 per cento, ai sensi del precedente comma 56.

[39] Con decreto di variazione n. 17648 del 2006 il fondo iscritto al capitolo 2197 è stato in particolare assegnato alla Poste Italiane S.p.A. , alla Ferrovie dello Stato S.p.A., all'ANAS e ad integrazione delle risorse relative al finanziamento di contratti, in linea con le indicazione contenute nella citata circolare n. 7 della Ragioneria Generale dello Stato.

[40] Gli stanziamenti dei predetti capitoli determinati sulla base di quanto indicato nel citato comma 20 sono stati successivamente ridotti ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL n. 223 del 2006.

[41] *L'intero stanziamento iscritto nel predetto capitolo, pari a 15,76 milioni, ha costituito, al termine dell'esercizio, economia di bilancio.*

Nel corso dell'esercizio 2006 per quanto attiene al complessivo andamento della spesa non sono emerse problematiche tali da giustificare il ricorso ai provvedimenti previsti nei commi 21 e 22 (emissione di decreti ministeriali di sospensione degli impegni su singoli capitoli di bilancio).

Con riferimento alle prescrizioni contenute nel comma 34, i pagamenti disposti nell'esercizio 2006 relativamente a spese per investimenti fissi lordi sono risultati ammontanti a 296,8 milioni, pari al 73 per cento circa del dato accertato al termine dell'esercizio 2004 (percentuale inferiore al limite del 95 per cento fissato nella citata disposizione).

Le entrate riassegnate nell'esercizio 2006 (pari complessivamente a 123,9 milioni) sono state di gran lunga inferiori, a livello complessivo di amministrazione, al limite previsto nel comma 46, che impone di non superare il dato registrato a consuntivo dell'esercizio 2005 (316,8 milioni).

In attuazione del comma 50 è stato istituito il capitolo 3084 "fondo per l'estinzione dei debiti pregressi, ecc." con uno stanziamento di 170 milioni. Nel corso dell'esercizio il relativo importo è stato totalmente ripartito, con assegnazione di 89,6 milioni al Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzati prevalentemente a vantaggio dell'Agenzia del demanio (50 milioni) e del Dipartimento per le politiche fiscali (33,3 milioni).

La allegata tabella 3 evidenzia per i diversi C.d.R. del Ministero gli accantonamenti ed i conseguenti versamenti in conto entrata effettuati come prescritto entro il 30 novembre 2006, di quote percentuali degli stanziamenti dei capitoli interessati alla applicazione dell'art. 25, comma 1, del DL 4 luglio 2006, n. 223 convertito, con modificazioni, dalla legge del 4 agosto 2006, n. 248[42]. L'importo complessivo degli accantonamenti effettuati ammonta a 104 milioni, comprensivo anche delle ritenute effettuate sui capitoli relativi a trasferimenti all'Avvocatura Generale dello Stato e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.4. Audit finanziario-contabile.

Le regolazioni contabili effettuate nel 2006 sono state relative a:

- anticipo dei concessionari delle imposte dei versamenti previsti dall'art. 9, comma 1, del DL 28 marzo 1997, n. 79 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997 n. 140, e successive modificazioni, a titolo di acconto sulle riscossioni dell'anno seguente con successiva compensazione sulle riscossioni effettuate a partire dal 1 gennaio, per complessivi 4,5 milioni a valere sul capitolo 3930, al netto dei rimborsi diretti effettuati ai concessionari per 20,2 milioni;
- somme devolute alle Regioni Sicilia e Sardegna per importi pari rispettivamente a 7,7 miliardi e a 296,5 milioni (a valere sui capitoli 2763 e 2764);
- rimborso di anticipazioni effettuate per aggi e provvigioni, distribuzione valori bollati in favore di SIAE, ACI, Poste S.p.A. e di alcuni Istituti di credito relativamente a crediti risalenti al 2001 per complessivi 100 milioni a valere sul capitolo 3612, istituito con la legge di assestamento del bilancio (legge n. 273 del 2006).

Con riferimento alle regolazioni debitorie va evidenziata l'iscrizione nel C.d.R. 6 – Dipartimento per le politiche fiscali – del capitolo 3566 "fondo da ripartire per l'estinzione di debiti pregressi, ecc." con uno stanziamento di 150 milioni, quale ultima quota annuale

[42] Le somme accantonate sui capitoli fondo 3097 e 7591 non sono state versate in conto entrata ed hanno costituito accertamento di economie di bilancio a fine esercizio.

prevista dall'art. 3, comma 10, della legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004). Nel corso dell'anno si è provveduto con DMC 30037 a ripartire il fondo tra le Agenzie fiscali.
Per quanto attiene alla evidenziazione in corso di esercizio di oneri latenti non quantificabili in sede di bilancio di previsione, con conseguenti significative variazioni dei capitoli interessati, merita segnalazione in particolare la problematica relativa alle restituzioni e ai rimborsi di accise, determinata dalla conclusione di vertenze giudiziarie in senso favorevole agli operatori, e quella concernente la restituzione di erronei versamenti effettuati con i modelli F24, con conseguente richiesta di ripetizione di somme erroneamente affluite in entrata.
Di seguito si riportano le variazioni intervenute sui relativi capitoli.

Capitolo	Denominazione	Prev. iniziale	Variazioni	Prev. definitiva
3815	Restituzione delle accise, ecc.	15.000.000,00	17.821.529,00	32.821.529,00
3866	Restituzione e rimborsi	10.000.000,00	30.667.062,00	40.667.062,00

Ulteriori oneri latenti si rinvengono sul capitolo 3545 "spese per liti, arbitraggi, ecc." che ha registrato una significativa variazione in aumento in relazione alle intervenute decisioni di condanna dell'Amministrazione.
Come evidenziato nelle precedenti relazioni, nello stato di previsione del MEF esistono numerosi capitoli cosiddetti promiscui, che raggruppano cioè sia i compensi di natura retributiva al personale, sia le spese per l'acquisizione di beni e servizi necessari al funzionamento degli organismi finanziati (es. capitoli 1140, 3551, 3552).
Ulteriori capitoli contengono stanziamenti riferibili a previsioni di diverse leggi sostanziali di spesa (es. cap. 3415: legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 1 comma 7 e legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 15 comma 10; cap. 7672: legge 27 dicembre 2002, n. 289).
Relativamente ai capitoli 1060, 1540, 1542, 1543, 1570, 1642, 1662, 1663, 1680 e 7175 l'Ufficio centrale del bilancio ha segnalato una significativa assunzione di impegni in prossimità della scadenza dell'esercizio.
Il Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'art. 7 legge n. 468 del 1978, è stato interessato dai decreti di prelevamento a vantaggio di capitoli di spesa iscritti nello Stato di previsione del MEF, per un totale di 464,5 milioni (importo inferiore al limite di 484,2 milioni indicato dalla citata circolare n. 7 della Ragioneria Generale dello Stato). Rispetto ad una complessiva entità dei prelevamenti, dal predetto fondo pari a 594,2 milioni di euro, le integrazioni riguardanti i capitoli inseriti nello stato di previsione del MEF sono state dunque pari al 78,2 per cento[43].
Anche relativamente all'esercizio in esame sono state riscontrate economie di importo significativo sui capitoli afferenti la gestione del debito pubblico pari ad oltre 30 miliardi.
Si rinvia alle considerazioni contenute nei capitoli di parte generale per un esame dettagliato dell'andamento di tale rilevante voce di spesa.

[43] Le maggiori integrazioni hanno riguardato il capitolo 3020 "fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni ..." per un ammontare di 210 milioni. Il quadro contabile di tale capitolo, come riportato nel rendiconto, appare peraltro di difficile leggibilità, in quanto le variazioni in aumento delle disponibilità vengono compensate dalle intervenute variazioni in diminuzione necessarie per ripartire il fondo tra i soggetti interessati. In realtà, le disponibilità originarie di 500 milioni sono state integrate di 210 milioni e tale complessiva disponibilità di 710 milioni è stata poi pressoché per intero utilizzata attraverso variazioni in aumento dei capitoli interessati alle attività.

Per gli altri capitoli di spesa le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2006 sono in gran parte riconducibili a variazioni di bilancio adottate in prossimità della chiusura dell'esercizio, circostanza questa che ha determinato l'impossibilità di procedere all'assunzione degli impegni di spesa nei termini previsti dalla legge n. 246 del 2002 (irricevibilità degli atti oltre il 31 dicembre).

Va dato atto all'Ufficio centrale del bilancio di aver proseguito, anche relativamente all'esercizio 2006, nell'adozione di rigorosi criteri per quanto attiene alla verifica dell'esistenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate al momento della assunzione di impegni di spesa.

Le economie realizzate sui capitoli relativi a spese di personale sono state determinate, per i capitoli 1221 e 1371, dal blocco del *turn-over* degli impiegati, per il capitolo 1223 da posizioni giuridiche modificatesi in corso d'anno, per il capitolo 1372 quale conseguenza delle restrizioni imposte in materia di missioni dalla Legge finanziaria per il 2006 e dal decreto Bersani.

Nell'esercizio 2006 si sono registrate nell'area ex finanze eccedenze di spesa, in conto competenza, sui seguenti capitoli, generate perlopiù, ad avviso dell'Ufficio centrale del bilancio, da occasionali fenomeni gestionali destinati a non ripetersi nei successivi esercizi:

CAP.	Anno 2006
3552	842.460,45
3935	214.174,49
4202	11.529,80
4224	32.287,73
4225	5.579,75

In particolare, per quanto concerne i capitoli 4202, 4224, e 4225, relativi a retribuzioni ed oneri riflessi del personale civile in servizio presso la Guardia di finanza, le eccedenze derivano dalla corresponsione in conto competenza degli aumenti contrattuali, che hanno trovato copertura finanziaria nelle variazioni disposte in c/residui a valere sullo stanziamento dell'anno 2005 dell'apposito fondo per i rinnovi contrattuali. Conseguentemente tali variazioni hanno costituito economie in c/residui, alla chiusura dell'esercizio 2006.

Per quanto concerne l'area ex Tesoro, eccedenze di spesa si sono verificate sui seguenti capitoli:

CAP.	2006
1003	19.081,30
1230	829.898,00
1317	7.075.553,09
1318	809.595,72
1374	884.598,21
2198	30.380.071,49
2601	2.937.489,51
2644	357.648,42
3321	284.491,80
3355	486.427,53
4465	234.003,79

La causa di dette eccedenze è da ascrivere, al non allineamento temporale tra il finanziamento dei nuovi contratti collettivi del personale livellato e dirigenziale (avvenuto

in conto residui) ed il pagamento a favore del personale degli emolumenti aggiornati in base agli stessi CCNL, disposti in conto competenza 2006.
Un caso particolare riguarda il capitolo 2198 relativamente al quale le eccedenze sono causate dalle difficoltà a monitorare, al fine del rispetto complessivo dei limiti di spesa, gli effetti derivanti da sentenze favorevoli agli interessati. L'intervenuto adeguamento per il 2006 dello stanziamento di competenza, che da tempo era sottostimato rispetto alla spesa effettivamente sostenuta negli ultimi anni, ha consentito, comunque, una notevole diminuzione dell'eccedenza (30 milioni a fronte di 100 nel precedente esercizio).
Nel corso dell'esercizio sono stati emanati 53 provvedimenti di "riconoscimento di debito", per un importo complessivo di 2,68 milioni; in particolare, si segnala il capitolo 4243 per il quale sono stati adottati n. 21 provvedimenti di riconoscimento di debito per occupazione "sine titulo" di locali ad uso caserme della Guardia di finanza.
Le numerose norme di contenimento della spesa contenute nella Legge finanziaria per il 2006 e in quelle relative ai precedenti esercizi hanno determinato l'impossibilità di provvedere alle spese occorrenti al normale funzionamento dell'Amministrazione con conseguente formazione di un debito non evidenziato nei documenti contabili, con particolare riferimento al Dipartimento per gli affari generali che gestisce in modo promiscuo le spese per il funzionamento dei dipartimenti appartenenti all' ex area Tesoro, al Dipartimento per le politiche fiscali ed alla Guardia di finanza.
Il prospetto di seguito riportato evidenzia l'entità dei debiti pregressi relativi al pagamento di canoni di locazione, consumi, utenze, tributi e spese postali relativamente ai capitoli gestiti dal Dipartimento per l'amministrazione generale ed i servizi del personale[44].

Canoni di locazione (Cap. 1258 - Dipartimento Affari generali, Capp. 2644 e 2658 - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato) Debiti pregressi al 31 dicembre 2006: -18,3 milioni
Consumi utenze, tributi e servizi (Cap. 1045 - Gabinetto; Cap. 1279 - Dipartimento Affari generali, Cap. 1425 - Dipartimento del tesoro, Cap. 2657 - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato) Debiti pregressi al 31 dicembre 2006: -7,9 milioni
Spese postali (Cap. 1281 - Dipartimento Affari generali, Cap. 1431 - Dipartimento del tesoro, Cap. 2659 - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato Debiti pregressi al 31 dicembre 2006: -8,02 milioni

Per il Dipartimento politiche fiscali l'importo complessivo dei debiti pregressi ammonta a 4,2 milioni attinenti a:

[44] Con nota n. 4886 del 19 gennaio 2006 il Dipartimento per l'amministrazione generale ed i servizi del personale ha chiesto l'integrazione degli stanziamenti di diversi capitoli di spesa, per un ammontare complessivo di 10.720.000 euro, con prelevamenti dal capitolo 3001 ("fondo di riserva per le spese impreviste").
La richiesta si riferiva in particolare alle esigenze derivanti dal pagamento di canoni di locazione per complessivi 38.000.000 euro di cui 8.150.000 per debiti pregressi, e in parte minore per il pagamento di utenze e di tributi da tempo venuti a scadenza.
A fronte di tali richieste sono state assegnate risorse, pari rispettivamente a 16.425.000 e 5.460.000, valore pari al 50 per cento del fabbisogno rappresentato.
Con successiva nota del 1 marzo 2006 il Dipartimento chiedeva l'integrazione degli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi al pagamento delle spese postali con prelevamento dal capitolo 3084 ("fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle Amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di Enti, Società, persone fisiche, Istituzioni e organismi vari"), per far fronte ad una esposizione debitoria pari a 8.581.000 euro. Tale richiesta non ha avuto alcun esito.

- cap. 3518, art. 16 (spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefono ecc.) - 2,6 milioni;
- cap. 3518, art. 1 (fitto locali ed oneri accessori) - 1,3 milioni;
- cap. 3518, art. 9 (esercizio dei mezzi di trasporto) - 188.531 euro;
- cap. 3518, art. 15 (spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici ecc.) - 59.191 euro.

La situazione dei debiti pregressi della Guardia di finanza, in relazione ad obbligazioni assunte nell'esercizio 2006 ed in quelli precedenti a fronte delle quali non è stato possibile assumere nell'esercizio trascorso i relativi impegni di spesa, risulta sintetizzata nel seguente prospetto elaborato dal Comando generale.

- cap. 4230/4 "spese per trasferimenti..." 9,22 milioni (dalla mancata corresponsione agli aventi diritto delle indennità relative ai trasferimenti d'autorità disposti negli anni pregressi);
- cap 4230/13 "fitto locali ... " 37,33 milioni (sempre maggior frequenza della necessità di ricorrere al mercato privato per la carenza di immobili demaniali)[45];
- cap. 4230/14 "manutenzione, riparazione ..." - 90.261 euro (precario stato di conservazione degli immobili demaniali;
- cap. 4230/18 "canoni d'acqua e spese ..." - 3,62 milioni (esistenza di situazioni deficitarie relativamente ad utenze elettriche);
- cap. 4230/19 "combustibili ed energia ..." - 5,24 milioni - (incremento dei prezzi dei prodotti petroliferi);
- cap. 4230/27 "spese generali degli Enti" – 3,65 milioni;
- cap. 4258 "tasse e contributi per ..." - 2,82 milioni (tagli di spesa ed aumento delle tariffe, con particolare riferimento alla Tarsu).

2.5. Verifiche di affidabilità.

Anche relativamente all'esercizio 2006 sulla base di quanto disposto nel paragrafo del programma di lavoro delle Sezioni riunite, approvato con deliberazione n. 47/CONTR/PRG/05, sono stati effettuati controlli a campione sulla regolarità contabile di alcuni titoli di pagamento, al fine di verificare la complessiva affidabilità dei dati di bilancio riguardanti il versante della spesa.

L'attività si è sostanziata nella preliminare individuazione di significativi capitoli di spesa e nella successiva selezione, in collaborazione con il competente Ufficio centrale del bilancio, di titoli di spesa emessi a valere sulla competenza dell'esercizio 2006 ed estinti nell'anno.

In contraddittorio con l'Amministrazione è stata in seguito esaminata la documentazione giustificativa di ciascun sottostante impegno di spesa e del relativo pagamento.

Di seguito, vengono riportati i risultati delle verifiche effettuate.

---

[45] La Guardia di finanza in relazione alla grave situazione deficitaria di risorse per provvedere al pagamento dei canoni di locazione ha avviato una serie di attività volte a:

- realizzare interventi infrastrutturali di recupero di immobili demaniali al fine di ridurre il ricorso al mercato;
- valutare la possibilità, insieme all'Agenzia del demanio, di possibili iniziative nell'ambito della gestione del fondo immobili pubblici;
- dare attuazione della norma prevista nell'art. 1, comma 478, della Legge finanziaria per il 2006 relativamente alla riduzione alla scadenza del 10 per cento dei canoni di locazione ;
- riaccorpare gli uffici;

Relativamente all'esercizio 2007 l'Amministrazione, al fine di evitare il ricorso a procedure di riconoscimento di debito, compatibilmente con le risorse disponibili, ha stabilito di finalizzare prioritariamente le risorse stanziate sul capitolo 4230 alla regolarizzazione delle posizioni di occupazioni di fatto mediante iscrizione a ruolo delle relative partite di spesa.

Gabinetto

- capitolo 7010 "spese per acquisto di attrezzature ed apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie" – mandato n. 55 – esercizio di provenienza 2006.

Il titolo esaminato riguarda la fornitura e posa in opera di una libreria in tamburato di ciliegio presso la sala riunioni del Ministero dell'economia e delle finanze di Via XX settembre n. 97, per un importo di 23.344,20 euro, e la fornitura e posa in opera di n. 7 condizionatori presso la foresteria della suddetta sede, per un importo di 22.096,80 euro, per un totale di 45.441 euro.

I predetti lavori sono stati effettuati in economia ai sensi del d.m. 10 gennaio 2002. La società incaricata di eseguire la fornitura, a seguito del previsto confronto tra diverse offerte, è risultata essere la Società Sistema 2020 S.r.l..

Va segnalato al riguardo che il capitolo concernente la fornitura in questione, relativa alle esigenze degli uffici del Gabinetto del Ministro, non risulta ricompreso tra quelli affidati in gestione unificata al IV Dipartimento, con la conseguenza che l'impegno ed il titolo di pagamento sono stati emessi a firma del dirigente competente incardinato nella predetta struttura.

Va sottolineato il carattere eterogeneo dell'ordinativo di spesa, oggetto di due distinte fatture emesse, rispettivamente, il 24 novembre 2006 e il 5 dicembre 2006.

Dipartimento per l'Amministrazione generale del personale e dei servizi generali del tesoro;

- capitolo 1256 "manutenzione, riparazione ed adattamento dei locali e dei relativi impianti" – mandato n. 83 - esercizio di provenienza 2005.

Il mandato all'esame riguarda il pagamento del corrispettivo delle attività di rilevamento di tutte le informazioni utili a fini gestionali, degli immobili adibiti a sede delle direzioni provinciali dei servizi vari ed il loro inserimento in una banca dati informatizzata.

L'Amministrazione ha affidato il servizio in questione alla Società SIRAM S.p.A., ritenendo le prestazioni complementari al rapporto di *global service* in essere con la predetta impresa.

In realtà l'ordinativo principale di fornitura relativo al rapporto sopra citato ha ad oggetto le attività di manutenzione degli immobili e dei relativi impianti e riguarda oltretutto solo una parte degli uffici periferici del Ministero ubicati in ben determinate Regioni.

L'impostazione data dall'Amministrazione alla procedura di affidamento ha consentito di giustificare la mancata effettuazione di una nuova autonoma gara e di non sottoporre il decreto approvativo del contratto, ai sensi della specifica normativa sulle gare Consip, a controllo preventivo di legittimità.

In modo contraddittorio il decreto approvativo del contratto[46] stipulato con la Società SIRAM fa riferimento nelle premesse sia alla specifica normativa concernente le procedure di acquisto centralizzate, sia alla normativa comunitaria in materia di appalti di

[46] Allorché i servizi vengono affidati ad imprese che hanno sottoscritto una convenzione generale con Consip i singoli affidamenti non avvengono come nel caso di specie con formale contratto, ma con semplice ordinativo di forniture atteso che i prezzi e le modalità delle prestazioni sono già contenute nella convenzione. Nel caso di specie la stipula del contratto è risultata necessaria in quanto, come detto, lo specifico servizio non era in alcun modo regolamentato. Tanto più allora non trova giustificazione la mancata sottoposizione del decreto approvativo al controllo preventivo.

servizi e, in particolare, all'art. 7, comma 2 lett. e), del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 che consente la trattativa privata nei limiti del 50 per cento delle prestazioni originarie.
A fronte di un valore del contratto pari a 1.897453,95 euro, in data 26 settembre 2005 viene assunto un impegno pari a 504.000 euro, per una prestazione da considerare come unitaria e non frazionabile come i contratti di manutenzione in canoni annuali, corrispondenti a ben individuate attività.
In data 2 ottobre 2006 viene autorizzato il pagamento della somma di 257.040 euro a fronte di una fattura pari a 374.118,17 euro, corrispondente al valore delle prestazioni già positivamente collaudate in data 11 luglio 2006, con rinvio del pagamento del restante importo al successivo esercizio per mancanza delle disponibilità di cassa.
In sede di esame del mandato di pagamento l'Ufficio centrale del bilancio segnalava all'Amministrazione la sopra evidenziata problematica relativa alla assunzione di un impegno di spesa limitato al valore delle prestazioni da effettuare nel 2005, a fronte di un ben maggiore importo complessivo del contratto, sottolineando come alla data del 16 novembre 2006 non risultava assunto alcun ulteriore impegno di spesa a valere sull'esercizio 2006;

- capitolo 7018 "spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche e di mobilio" – mandato n. 36 - esercizio di provenienza 2006.
Il mandato in questione riguarda il pagamento della fornitura e messa in opera di tende nella cosiddetta "sala della maggioranza" del Ministero dell'economia e delle finanze – sede di Via XX settembre in Roma, per un importo di 150.507,72 euro comprensivo di IVA.
Ai sensi dell'art. 9 del decreto 10 gennaio 2001, concernente le procedure ed i limiti per le spese in economia dell'Amministrazione del tesoro, sono stati richiesti, in data 28 giugno 2006, 5 preventivi sulla base di un prezzo di partenza di 130.700 euro.
L'offerta più vantaggiosa, come documentato dal verbale di gara e come risultante dalla documentazione esaminata, è risultata quella della ditta Giorgio Ferrari S.r.l., per un importo netto di 126.690 euro.
Il rapporto contrattuale si è perfezionato mediante lettera d'ordine, sottoscritta per accettazione dalla ditta aggiudicataria in data 19 luglio 2006.
L'impegno risulta assunto con successivo decreto del competente dirigente generale del IV Dipartimento in data 31 agosto 2006.
La fornitura è stata effettuata nei tempi previsti dal capitolato (75 giorni). Il pagamento, autorizzato con decreto del 30 ottobre 2006, risulta emesso a fronte di regolare fattura per pari importo datata 25 ottobre 2006, sulla quale è apposto il visto attestante la regolare esecuzione della fornitura;

- capitolo 4284 "acquisto e manutenzione di materiali di casermaggio" – mandato n. 1 - esercizio di provenienza 2004.
In data 22 settembre 2004, veniva approvato il contratto n. 9605, stipulato il 15 settembre 2004, a seguito di licitazione privata, con la società Flock per la fornitura di 4.900 cuscini (al prezzo di 8,49 euro cadauno) e di 1.526 materassi (70,95 euro cadauno) per un ammontare totale di 149.930 euro.
In data 12 aprile 2005, peraltro, la predetta società comunicava di non poter provvedere all'esecuzione del contratto, in quanto prossima ad una richiesta di concordato preventivo.

L'Amministrazione, pertanto, provvedeva alla risoluzione del contratto per inadempimento con conseguente acquisizione della cauzione versata dall'impresa pari a 14.993 euro.
A causa del tempo trascorso, non essendo possibile un affidamento diretto alla ditta seconda classificata nella precedente gara, l'Amministrazione procedeva ad indire una trattativa privata tra tutte le altre ditte partecipanti alla originaria licitazione privata.
La fornitura veniva aggiudicata alla Harmony bed che offriva un prezzo pari a 8 euro per ciascun cuscino e ad 80 euro per ogni materasso.
A fronte dei nuovi prezzi, quindi, la fornitura originariamente determinata avrebbe avuto un costo di 161.136 euro, con una differenza di 11.206 euro inferiore, peraltro al valore della cauzione incamerata.
L'Amministrazione, a seguito del tempo trascorso, delle nuove esigenze frattanto intervenute e delle diminuite disponibilità di bilancio, provvedeva, d'accordo con l'impresa, ad una rimodulazione della fornitura, riducendo la quantità di materassi (1.354) ed aumentando quella dei cuscini (5.201), per un costo totale di 149.928 euro più IVA.
Il nuovo contratto veniva perfezionato il 15 luglio 2005 e approvato con decreto del successivo 28 luglio.
La fornitura risulta ultimata il 29 novembre 2005 e collaudata il 16 dicembre 2005.
In relazione al mancato rispetto dei termini di consegna presso i singoli reparti di una modesta parte della fornitura alla società è stata applicata una penale, peraltro di lievissima entità.
Con il titolo all'esame, quindi, viene corrisposta all'impresa una somma comprensiva di IVA pari a 179.866 euro.
Pur considerando la particolarità della vicenda, non si può non sottolineare la lunghezza della procedura di acquisizione di beni di ordinario consumo e di pronta reperibilità sul mercato: oltre 2 anni dalla indizione della prima licitazione privata.

Dipartimento del Tesoro
- capitolo 1420 "spese per l'organizzazione di eventi nazionali ed internazionali, per attività di comunicazione e per iniziative in materia di relazioni pubbliche ed umane, per il miglioramento delle strutture operative e dei metodi di lavoro, per borse di studio, progetti di ricerca e stage, nonché per studi ed analisi della qualità dei processi e dell'organizzazione, conseguenti azioni innovative e pubblicazioni" – mandato n. 18 - esercizio di provenienza 2006.
Il titolo riguarda il pagamento del contributo per l'anno 2006 dovuto dal Governo italiano per la partecipazione al Centro Bruegel AISBL (ex European Centre for International Economics – ECIE) per un importo di 136.552 euro.
Il pagamento è stato effettuato in un'unica rata, come previsto dagli accordi sottoscritti dagli Stati membri, e non è frazionabile per cui non é soggetto all'obbligo di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 266 del 2005.
L'impegno e il pagamento risultano contestuali, come risulta dal decreto del 5 maggio 2006.

Ragioneria Generale dello Stato
- capitolo 2645 "manutenzione, riparazione e adattamento dei locali e dei relativi impianti" – mandato n. 15 - esercizio di provenienza 2006.

Il titolo sopra indicato è il risultato di una vicenda estremamente complessa, per taluni aspetti emblematica degli effetti dei ripetuti tagli di spesa intervenuti sui capitoli relativi ai consumi intermedi.

In data 6 dicembre 2000 veniva approvato il contratto relativo all'affidamento dei servizi *global service* per il palazzo sede principale del Ministero dell'economia e delle finanze, per un importo complessivo in lire, successivamente trasformato in 14.132.800 euro, con impegno a carico di numerosi capitoli dello stato di previsione del Ministero, concernente il periodo 2000-2005. Il predetto contratto era preceduto da licitazione privata, in quanto, all'epoca, non era ancora entrato in vigore il sistema centralizzato degli acquisti affidato alla Consip.

Nell'ambito di tale contratto l'Amministrazione incaricava la ditta ROMEO di effettuare, tra l'altro, il primo lotto dei lavori di realizzazione di una nuova cabina elettrica in quanto quella in uso presentava forti sovraccarichi e si rilevava in parte inadeguata. Tale intervento si concludeva nell'estate del 2002.

Ad inizio di tale anno, l'Amministrazione incaricava, inoltre, la suddetta ditta di predisporre un progetto generale degli interventi su tutti gli impianti a bassa tensione, principali e secondari, relativi al predetto edificio.

L'originaria idea dell'Amministrazione era quella di effettuare una gara europea per il successivo affidamento dei lavori.

A causa dei frequenti disservizi, l'Amministrazione affidava, altresì, alla ditta ROMEO il compito di predisporre un progetto esecutivo di adeguamento complessivo dell'edificio, prevedendo anche un'organica sistemazione architettonica dei corridoi.

I lavori, a causa del rilevante importo, venivano suddivisi in lotti funzionali. In particolare, gli interventi previsti nel secondo lotto si rivelavano particolarmente urgenti e avrebbero dovuto essere conclusi, previo espletamento di gara europea, entro l'estate del 2003.

Con nota del 21 gennaio 2003, la ditta ROMEO, considerato che nel frattempo non risultava che l'Amministrazione avesse provveduto in materia, proponeva di effettuare essa stessa i lavori nell'ambito del contratto di *global service* in essere, garantendo una partenza immediata delle opere, utilizzando le disponibilità previste nel predetto contratto per lavori straordinari relativi al periodo 2002-2004.

Con nota del 10 febbraio 2003, aderendo all'invito della ditta ROMEO, il direttore generale del IV Dipartimento disponeva l'affidamento dei predetti lavori.

Nel corso dell'esecuzione, venivano redatte numerose perizie di variante, e sorgevano problematiche relative alla corretta determinazione degli importi fatturati relativi agli stati di avanzamento dei lavori.

Nel frattempo gli impegni originariamente previsti sul capitolo 1256 e relativi alle prestazioni concernenti il lotto di lavori all'esame venivano ridotti, a causa della necessità e dell'urgenza di effettuare altri lavori straordinari presso le diverse sedi del Ministero di Via Boncompagni e Via Asia.

Con il decreto all'esame vengono liquidati gli importi relativi al VI e VII SAL dei lavori eseguiti a tutto il 15 luglio 2005. Essendo ancora in corso le verifiche sul corretto e puntuale espletamento del servizio, al fine di evitare l'insorgere di vertenze legali, si provvede, in via provvisoria, al pagamento del 75 per cento degli importi, per un ammontare di 534.628,81 euro.

Il restante 25 per cento, a seguito del completamento delle predette verifiche, risulta liquidato con successivo decreto del 26 ottobre 2006.

Come detto, a fronte dell'originaria decisione di affidare a gara europea l'esecuzione di un ampio progetto generale, per mancanza di sufficienti disponibilità finanziarie, l'Amministrazione ha provveduto a stralciare gli interventi più urgenti e ad affidarli alla ditta ROMEO utilizzando le risorse disponibili sul contratto *global service*.
In tal modo, l'affidamento, considerato quale normale attività di gestione del contratto di *global service*, non ha formato oggetto di un distinto specifico contratto, e del relativo decreto di approvazione che, considerato l'importo, avrebbe dovuto essere trasmesso all'ufficio della Corte dei conti competente per il controllo preventivo.
La stessa ditta, come visto, si è proposta come esecutrice dei lavori, contribuendo anche all'attività necessaria a ricostruire il complesso quadro finanziario.
A tutt'oggi, la situazione finanziaria, a causa anche delle intervenute rimodulazioni dell'impegno originario, non sembra consentire l'esecuzione dei successivi lotti in cui era stato suddiviso l'intervento.
L'Amministrazione, nell'ambito dei colloqui intervenuti per garantire il necessario contraddittorio, ha comunque assicurato che i lavori eseguiti presentano carattere di autonomia e funzionalità ed hanno, comunque, consentito di ovviare ai principali disservizi evidenziati.

Dipartimento per le Politiche fiscali
- capitolo 3539 "manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione finanziaria" – mandato n. 6 – esercizio di provenienza 2005.
Il titolo concerne il pagamento in favore della società SIRAM S.p.A. del corrispettivo di alcune prestazioni rese nel periodo gennaio-agosto 2005 per la manutenzione degli impianti di sollevamento ubicati presso le sedi ministeriali di Viale Europa, Via dell'Aeronautica e Via Carucci, in uso al Dipartimento per le politiche fiscali, per un importo di 57.959,03 euro.
In data 18 dicembre 2002 il Dipartimento per le politiche fiscali[47] ha affidato con atto aggiuntivo all'ordinativo principale di fornitura alla DALKIA S.p.A. (successivamente denominata SIRAM) i lavori di manutenzione degli impianti di sollevamento relativamente a tutti gli immobili sedi di uffici.
La predetta società era risultata aggiudicataria, a seguito di gara pubblica del servizio cosiddetto di *global service* per tutti gli immobili in uso a pubbliche amministrazioni, bandita dalla Consip S.p.A., in esito alla quale in data 6 marzo 2002 era stata stipulata apposita convenzione (ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488) che, all'art. 4 punto II, comprendeva espressamente la manutenzione degli impianti di sollevamento.
Con riferimento all'esercizio 2005, il Dipartimento per le politiche fiscali, a fronte delle prestazioni rese nell'anno relative ai predetti interventi, a causa delle limitate disponibilità di cassa e di competenza, impegnava sul capitolo 3539 la somma 57.959 euro sufficiente a pagare esclusivamente le prestazioni rese fino al mese di agosto del predetto anno.
Con successivo provvedimento del 15 febbraio 2006 viene autorizzato il pagamento delle predette fatture, a valere sui residui dell'esercizio 2005.

---

[47] Come evidenziato nel precedente paragrafo il Dipartimento per le politiche fiscali, nell'attuale assetto organizzativo, provvede direttamente alle spese relative al funzionamento della struttura, mentre per tutti gli altri dipartimenti del Ministero la competenza è accentrata presso il Dipartimento per l'amministrazione generale e i servizi del personale.

Emerge, quindi, un debito pari alle prestazioni rese nel periodo agosto-dicembre 2005 il cui pagamento risulta rinviato alla competenza del successivo esercizio.

Guardia di finanza

- capitolo 4316 "spese per il servizio aereo e navale" - mandato n. 90 - esercizio di provenienza 2006.

Il titolo riguarda il pagamento della somma di 390.301,60 euro a valere sul capitolo 4316 - C.d.R. 7 - in favore della ditta Agusta S.p.A. per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sui motori degli elicotteri della Guardia di finanza e per la fornitura delle parti di ricambio.

Il contratto di manutenzione risulta stipulato in data 12 dicembre 2001 a trattativa privata, in quanto i mezzi aerei in dotazione al corpo della Guardia di finanza sono iscritti a tutti gli effetti presso la Direzione generale degli armamenti aeronautici del Ministero della difesa e contrassegnati con matricola militare.

La Guardia di finanza, del resto, ha tra i suoi compiti istituzionali ai sensi dell'art. 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189 quello di concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere.

La ditta Agusta S.p.A., in quanto produttrice in esclusiva sul territorio nazionale degli elicotteri in dotazione alla Guardia di finanza, è l'unica in grado di provvedere alle complesse operazioni di manutenzione, revisione e sostituzione dei materiali di ricambio.

L'ammontare del contratto risulta quantificato in 2.153.304,56 euro da intendersi quale importo massimo da corrispondere per l'effettuazione delle prestazioni programmate (3 ispezioni cosiddette a 1.800 ore di volo, 8 ispezioni intermedie a 300 ore, nonché revisione rimessa in efficienza di componenti dei singoli mezzi come dettagliato in contratto), con obbligo per l'Amministrazione di garantire un importo minimo di prestazioni pari all'80 per cento della suddetta cifra. Il contratto prevede, inoltre, un ammontare massimo di attività non programmate pari a 425.447,26 euro.

Il contratto risulta approvato con decreto del Comandante generale della Guardia di finanza del 24 dicembre 2001, registrato dal competente ufficio di controllo il 15 marzo del 2002.

A causa della mancanza di disponibilità a valere sul pertinente capitolo di bilancio (6351 relativamente all'esercizio finanziario 2001) una parte dell'importo, con separato decreto, è stata impegnata a valere sulla competenza dell'esercizio successivo.

Il pagamento riguarda il 90 per cento dell'ammontare di prestazioni concluse e fatturate nell'esercizio 2005 e la quota del 10 per cento di fatture, pagate in precedenza, per il restante ammontare, alla scadenza del previsto periodo di garanzia dei lavori effettuati.

A causa del verificarsi della perenzione amministrativa, al termine dell'esercizio 2004, delle somme impegnate con d.m. del 7 luglio 2006, veniva autorizzata la reiscrizione in bilancio dei residui perenti a valere sulla competenza 2006 del capitolo 4316.

L'importo riassegnato veniva conseguentemente nuovamente impegnato con decreto del 2 settembre 2006, mentre il successivo 24 novembre veniva autorizzato il pagamento.

Relativamente a gran parte delle prestazioni effettuate sono state applicate alla ditta Agusta S.p.A. penalità per il tardivo approntamento dei materiali al collaudo complessivamente ammontanti a 43.178,30 euro;

- capitolo 7822 "spese per la realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserme ed alloggi di servizio,

nonché per lo svolgimento delle relative attività di gestione" - mandato n. 76 - esercizio di provenienza 2005.

Il pagamento in oggetto riguarda il primo stato di avanzamento dei lavori di ristrutturazione di alcune palazzine da destinare alle esigenze dei reparti istruttivi della Guardia di finanza di Ostia Lido per un importo di 1.597.551,69 euro.

L'intervento rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 29 della legge n. 28 del 1999, concernente un programma per la costruzione e l'ammodernamento di immobili per le esigenze della Guardia di finanza ed è inserito nel piano degli impegni di spesa approvato con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 aprile 2005.

La gestione tecnica dell'intervento compresa l'effettuazione delle procedure di affidamento dei lavori è stata demandata al S.I.I.T. (Servizio integrato infrastrutture e trasporti) competente territorialmente, attraverso la stipula di un atto di intesa in data 13 luglio 2005 tra la predetta struttura e il Comando generale della Guardia di finanza in data 13 luglio 2005.

I lavori in oggetto, secretati ai sensi dell'art. 33 della legge n. 109 del 1994 con determinazione del Comandante generale della Guardia di finanza del 22 febbraio 2005[48], sono stati affidati, previa gara informale, espletata come detto dal S.I.I.T. per il Lazio tra ditte in possesso dei necessari requisiti di sicurezza, all'impresa GIAFI vincitrice con un ribasso del 10,50 per cento sul prezzo a base di asta. Il S.I.I.T. ha provveduto anche alla stipula del relativo contratto avvenuta il 12 aprile 2006 per un importo pari a 20.191.841,14 euro, comprensivo dei maggiori oneri dovuti per le particolari esigenze di sicurezza degli impianti e per la progettazione, non soggetti entrambi al ribasso d'asta.

Sulla base del particolare meccanismo previsto dalla citata legge n. 28 del 1999, l'Amministrazione si impegna a rimborsare alla ditta appaltatrice rate annuali per 20 anni corrispondenti al rimborso di eventuali mutui contratti o agli oneri connessi con l'autofinanziamento dell'intero importo contrattuale.

Conseguentemente l'impegno assunto con il decreto approvativo del contratto datato 30 dicembre 2005, risulta pari a 45.233.776 euro, con imputazione di un ventesimo della predetta somma a valere sul capitolo 7821 per ciascun esercizio finanziario a decorrere dal 2005 e fino al 2024[49].

Con il titolo esaminato a carico del capitolo 7822 a valere sui residui dell'esercizio 2005 viene pagato all'impresa un ammontare pari al I stato di avanzamento dei lavori eseguiti a tutto il 30 novembre 2006, come certificato dai competenti uffici tecnici del S.I.I.T. e dal direttore dei lavori.

Al di là delle valutazioni concernenti la regolarità dei singoli provvedimenti esaminati, la complessiva attività di verifica ha consentito di evidenziare, sia pur nei limiti di significatività del campione, alcune tendenze generali della attività amministrativa sul versante della spesa.

Emerge in primo luogo in tutta la sua evidenza la problematica connessa con la riduzione delle disponibilità per consumi intermedi.

A fronte di prestazioni inscindibili ed unitarie l'Amministrazione, a causa delle ridotte disponibilità di competenza e di cassa, ha potuto impegnare nell'esercizio di competenza

---

[48] Con deliberazione n. 3/2007/G del 23 gennaio 2007 la Sezione di controllo successivo sulla gestione sollevava dubbi sulla competenza di organi amministrativi a disporre la segretazione di opere pubbliche, ritenendo che tale atto, in quanto avente valore sostanzialmente politico, rientri nelle competenze del Ministro.

[49] In dettaglio l'onere finanziario risulta composto da 20.191.841,14 euro, somma pari all'ammontare dei lavori, da 9.770.800,96 euro per somme a disposizione dell'Amministrazione per spese impreviste e da 15.271.136 euro per oneri finanziari.

in cui è sorta l'obbligazione solo parte degli importi, rinviando l'imputazione della spesa ed i pagamenti ad esercizi successivi.
L'Amministrazione, inoltre, ha dovuto rimodulare l'ammontare di forniture dopo l'esito delle gare per la mancanza di sufficienti disponibilità sui pertinenti capitoli.
Il predetto sistema appare favorito dal ricorso a procedure di acquisto in economia ovvero all'affidamento di servizi tramite ricorso a convenzioni Consip, in quanto in entrambi i casi, non essendo previsto un formale decreto di approvazione del contratto, l'impegno di spesa viene di fatto differito al momento del pagamento e limitato alle prestazioni effettivamente rese dalle imprese o in taluni casi addirittura ad una parte di queste ultime.
Sotto tale profilo merita di essere ribadita la utilità di strumenti quali quello previsto dalla legge sul potenziamento delle infrastrutture della Guardia di finanza, che consente di dilazionare gli impegni in un arco di tempo ventennale per interventi di carattere strutturale e di rilevante importo, sia pure a fronte della corresponsione alle imprese degli oneri finanziari connessi alla anticipazione delle disponibilità tramite ricorso al mercato del credito o all'autofinanziamento.

3. Le criticità della gestione del Ministero, desumibili dall'analisi del rendiconto, dall'esito dei controlli della Corte dei conti e dalle valutazioni del Servizio di controllo interno.

3.1. La programmazione delle attività per il 2006.

Si confermano le considerazioni già svolte nel precedente referto relativo all'esercizio 2005 sui limiti della nota preliminare allo stato di previsione della spesa che, per quanto attiene all'esercizio trascorso, indica solo alcuni degli obiettivi strategici dei centri di spesa e non contiene adeguata motivazione degli scostamenti delle risorse stanziate nei singoli capitoli di spesa, rispetto alle risultanze del precedente anno finanziario.
Quanto sopra nonostante il forte richiamo contenuto al punto 2.6 della circolare n. 13 del 7 aprile 2006 della Ragioneria Generale dello Stato sulla rilevanza del predetto adempimento e sulla necessità che le note stesse vengano aggiornate una volta definito il documento di programmazione economico finanziaria e approntato il disegno di Legge finanziaria per l'esercizio di riferimento, al fine di rappresentare il primo fondamentale momento di raccordo tra programmazione finanziaria ed amministrativa.
Tale aggiornamento si rivela un passaggio indispensabile in relazione alla rimodulazione degli stanziamenti in conseguenza della approvazione della Legge finanziaria e del dibattito parlamentare.
La direttiva generale per l'azione amministrativa relativa all'esercizio 2006 appare, come evidenziato anche dall'Ufficio di controllo preventivo, sostanzialmente coerente con gli indirizzi generali contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004. Il documento è articolato in quattro sezioni concernenti le priorità pubbliche di settore, i piani strategici di attività, i piani operativi ed il sistema di monitoraggio. Per ciascun Centro di Responsabilità è indicato il personale assegnato a ciascuna diversa attività ed il relativo budget economico. In un apposito allegato, inoltre, viene data contezza del raggiungimento degli obiettivi relativi al precedente esercizio sulla base delle rilevazioni infrannuali effettuate dal servizio di controllo interno.
Al di là dei contenuti formali, considerata la natura dell'attività svolta dai C.d.R. del Ministero dell'economia e delle finanze a carattere prevalentemente istituzionale, la direttiva appare più una descrizione dettagliata di attività raggruppate per aree

omogenee, finalizzata a rendere in qualche modo misurabili a consuntivo i risultati conseguiti, mentre presenta carenze sotto il profilo più strettamente programmatico in quanto non in grado, in relazione alla attuale classificazione di bilancio, di rimodulare priorità e strategie di azione sulla base di una valutazione complessiva della persistenza, alla attualità, degli interessi sottesi a determinati interventi e del relativo grado di realizzabilità.

A testimonianza di quanto sopra la direttiva relativa all'esercizio 2006 non è stata in alcun modo modificata a seguito dell'insediamento del nuovo Governo, né rivista dai nuovi titolari dei dicasteri incaricati di svolgere, a seguito della normativa sul riordino delle attribuzioni delle amministrazioni centrali, compiti in precedenza affidati a strutture del Ministero dell'economia e delle finanze.

Relativamente all'esercizio 2006, quindi, le valutazioni sulla gestione degli uffici in precedenza inseriti nel Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per il periodo decorrente dal mese di luglio fino alla chiusura dell'esercizio, risultano demandate ai Servizi di controllo interno di altri dicasteri, che non hanno contribuito alla predisposizione degli indirizzi strategici ed operativi né alla costruzione dei relativi indicatori e che operano con possibili diversi strumenti di valutazione.

Anche la attribuzione per legge di nuovi compiti alla Amministrazione non ha comportato alcuna modifica al documento generale di programmazione.

Le effettive priorità strategiche, quali ad esempio quella relativa alle modifiche introdotte nella classificazione di bilancio per l'esercizio 2007, attraverso una significativa riduzione del numero dei capitoli, che ha comportato anche in relazione ai tempi brevi di predisposizione, un notevole impegno da parte della Ragioneria Generale dello Stato, hanno trovato e trovano attuazione sulla base di un assetto di rapporti tra politica ed amministrazione che prescinde dai contenuti della direttiva ministeriale[50].

Con riferimento al C.d.R. 7 Guardia di finanza la direttiva ministeriale elaborata in collaborazione con le specifiche strutture del Corpo si presenta maggiormente dettagliata nei singoli obiettivi e nelle specifiche e contiene precisi indicatori relativi alla quantificazione dell'attività ed al raggiungimento di obiettivi misurabili in termini di efficacia ed efficienza.

In relazione ad una specializzazione polivalente degli addetti, alla flessibilità nell'impiego delle risorse umane e strumentali, ad una linea di comando improntata a marcati criteri di gerarchia, ad una effettiva capacità di misurare a consuntivo le percentuali di uomini e mezzi impiegati nelle diverse missioni istituzionali, risulta maggiormente agevole la individuazione di priorità strategiche da perseguire ed una rimodulazione anno per anno degli obiettivi da raggiungere nei diversi settori di intervento.

L'attività di *governance* nei confronti delle Agenzie fiscali mostra un consolidamento nel contenuto.

In attuazione di quanto disposto dal d.lgs. n. 173 del 2003, che prevede tra l'altro una articolazione su base triennale degli obiettivi strategici con una programmazione operativa su base annuale, in data 6 aprile 2006 sono state sottoscritte le nuove convenzioni con le Agenzie fiscali per il periodo 2006-2008.

---

[50] Anche relativamente al 2007 gli orientamenti del Ministro in tema di riforma strutturale del bilancio non hanno sinora trovato alcuna significava esternazione nella direttiva generale per l'azione amministrativa relativa al predetto anno.

La principale novità consiste nella previsione, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, come strumento aggiuntivo alle consuete modalità di acquisizione delle informazioni, di approfondimenti tematici relativi a specifiche aree gestionali.
Relativamente all'Agenzia del territorio nel 2006 l'approfondimento ha riguardato la tematica inerente alla qualità delle informazioni contenute nelle banche dati. L'esito della verifica condotta consentirà per il 2007 di affinare gli indici di efficacia dell'azione dell'Agenzia, utilizzando la qualità delle basi informative, oggetto degli specifici interventi individuati dall'indagine tematica: bonifica e allineamento delle informazioni; verifica del metodo per normalizzare gli indicatori e ponderazione degli stessi; miglioramento dei tempi per caricare gli atti di aggiornamento in banca dati; cooperazione strutturale con i Comuni.
Con riferimento all'Agenzia delle entrate il principale approfondimento tematico avviato riguarda, con un significativo richiamo alle segnalazioni più volte effettuate dalla Corte dei conti nell'ambito dell'indagine sulla procedura "stato della riscossione", la qualità delle azioni intraprese per assicurare che la determinazione della maggior imposta accertata risulti sostenibile nel successivo procedimento di accertamento riscossione, in modo da trasformarsi in un'effettiva entrata per il bilancio dello Stato.

3.2. Dipartimento per l'Amministrazione generale ed i servizi del personale.

Nel nuovo ipotizzato assetto organizzativo, il Dipartimento risulta incaricato, attraverso l'utilizzo cosiddetto promiscuo degli specifici capitoli di spesa, dello svolgimento delle attività dirette ad assicurare il funzionamento di tutte le strutture del Ministero, comprese quelle appartenenti all'area ex finanze, e della gestione di tutto il personale inquadrato in un ruolo unico per l'intero Ministero.
Quanto sopra in linea con l'esigenza di evitare duplicazioni organizzative e concentrare l'impegno dei dipendenti dell'Amministrazione sullo svolgimento dei compiti istituzionali aventi rilevanza esterna.
Il coordinamento delle predette attività con le esigenze specifiche di ciascuna struttura dovrebbe essere assicurato da un dirigente generale posto alle dirette dipendenze del capo di ciascuno degli altri Dipartimenti del Ministero.
Sempre sul piano del riassetto organizzativo il Dipartimento risulta coinvolto nella attività di riaccorpamento delle direzioni provinciali dei servizi vari del tesoro e delle problematiche conseguenti al subentro dell'INPS nei compiti del Ministero in materia di invalidità civile e di accertamento di situazioni di disabilità[51].
Nel corso dell'esercizio 2006 la attività relativa all'acquisto di beni e servizi per il funzionamento delle strutture del Ministero è stata fortemente condizionata, come evidenziato nel paragrafo relativo all'*audit* finanziario contabile, dalla scarsità delle risorse disponibili, con rinvio della spesa a fronte di obbligazioni comunque originate nel periodo di competenza.
Tra le altre attività svolte dal Dipartimento[52] merita segnalazione l'impulso dato, in un'ottica di razionalizzazione e contenimento delle spese di funzionamento di tutte le

---

[51] Ai sensi dell'art. 10 del DL 3 settembre 2005 n. 203, convertito nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, a conclusione di una complessa attività istruttoria è stato emanato, in data 30 marzo 2005, il dPCM concernente la individuazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali da trasferire all'INPS e l'indicazione della data di effettivo inizio delle nuove modalità gestionali.
[52] In aggiunta ai compiti di supporto alla attività delle altre strutture del Ministero, il Dipartimento per l'amministrazione generale ed i servizi del personale svolge le seguenti importanti attività di carattere esterno:
- la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione;

amministrazioni pubbliche, all'utilizzo del mercato elettronico (+42 per cento degli ordini di acquisto)[53].

Ai sensi dell'art. 1, commi 331 e seguenti della Legge finanziaria per il 2006 è stata attribuita al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro la competenza per la realizzazione dell'iniziativa consistente nell'attribuzione di un assegno di 1.000 euro per ogni bambino nato o adottato nell'anno 2005 e per ogni bambino, secondogenito od ulteriore per ordine di nascita, nato o adottato nel 2006.

Sul piano operativo la citata norma individua la Sogei S.p.A. e le Poste S.p.A,. come strutture di supporto per la realizzazione del progetto, attraverso la stipula di un contratto di servizio con il Dipartimento. Alla data del 31 gennaio 2007 risultano riscossi dagli interessati 636.540 buoni con un numero minimo di contestazioni.

3.3. Dipartimento del tesoro.

I risultati conseguiti dal Dipartimento sul fronte dell'aggiustamento strutturale dei conti pubblici e di un'efficiente gestione del debito pubblico, principali missioni istituzionali della struttura, sono ampiamente trattati nella parte generale della presente relazione.

Nel corso dell'esercizio 2006 il Dipartimento ha svolto un'efficace attività di supporto alle posizioni del Governo italiano nelle riunioni ECOFIN, relative alle modalità procedurali con le quali attuare le previste misure nei confronti dei Paesi dell'Unione con disavanzo eccessivo rispetto ai parametri del patto di stabilità, approfondendo le tematiche relative all'ordinamento fiscale ed economico degli altri paesi europei, indispensabili per la attivazione della cosiddetta sorveglianza multilaterale.

Relativamente alle numerose deleghe legislative o regolamentari concernenti materie di interesse del tesoro, il Dipartimento ha predisposto lo schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva comunitaria in materia di fondi pensione e le bozze di regolamenti relativi rispettivamente alla prevenzioni delle frodi tramite illecito utilizzo delle carte di pagamento ed ai requisiti di professionalità ed onorabilità degli esponenti delle imprese bancarie.

Sotto altro versante il Dipartimento è stato istituzionalmente impegnato nelle attività di supporto all'esercizio dei compiti spettanti all'azionista di riferimento relativamente alle società per azioni totalmente o maggioritariamente controllate dallo Stato.

- il pagamento degli stipendi, attraverso il Service Personale Tesoro, di circa il 40 per cento dei dipendenti della pubblica amministrazione;
- il pagamento di vari tipi di emolumenti anche per conto di altre amministrazioni dello Stato (assegni a favore di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati; pensioni di guerra; assegno sostitutivo dell'accompagnatore in favore di grandi invalidi; provvidenze in favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista e di ex perseguitati politici antifascisti o razziali e loro congiunti; delle pensioni privilegiate tabellari militari; borse di studio a stranieri; assegni connessi a decorazioni militari e dei vigili del fuoco);
- l'attività connessa alla riparazione di un errore giudiziario o di un'ingiusta restrizione della libertà personale;
- il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio contratta dai pubblici dipendenti (attraverso l'opera del Comitato di verifica per le cause di servizio);
- l'espletamento di gare di appalto per conto di altre amministrazioni statali;
- gestione, da parte delle Direzioni provinciali dei servizi vari, dei depositi definitivi e provvisori di provenienza dalla Cassa Depositi e Prestiti;
- gestione, da parte delle Direzioni provinciali dei servizi vari, delle entrate del Tesoro e rimborsi di somme affluite al Capo X;
- esercizio da parte delle Direzioni provinciali dei servizi vari, su delega del Dipartimento del tesoro, delle funzioni in materia di sanzioni antiriciclaggio, riscossioni delle medesime e relativo contenzioso (legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 387).

[53] Nel corso del 2006 il valore delle transazioni effettuate tramite mercato elettronico è stato pari a circa 38 milioni, per un totale di 11.468 transazioni, di cui 1.600 richieste di offerte (per gli acquisti che superano i 20.000) e 9.868 ordini diretti di acquisto (per quelli sotto la soglia dei 20.000 euro).

Per la totalità delle società controllate le assemblee per l'approvazione dei consuntivi relativi all'esercizio 2005 si sono svolte nei termini, mentre a fine dell'esercizio 2006 risultano esaminati tutti i piani di impresa.

Con deliberazione n. 4/2007 del 29 gennaio 2007 la Sezione centrale di controllo sulla gestione, su richiesta del Presidente della Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica, ha approvato una relazione aggiuntiva di approfondimento tematico su alcune problematiche concernenti le operazioni di cartolarizzazione[54].

Con la citata relazione la Sezione del controllo:

- sollevava perplessità in merito alla soppressione dell'Osservatorio sul Patrimonio Immobiliare degli Enti Previdenziali, organismo che nonostante la precarietà e la debolezza organizzative aveva svolto un importante ruolo nel processo di vendita degli immobili degli enti previdenziali, privando in tal modo la parte pubblica di un potenziale qualificato strumento di verifica che avrebbe potuto rappresentare un valido interfaccia nei confronti dei vari soggetti esterni chiamati a collaborare all'attuazione dei programmi di alienazione e lasciando al Dipartimento del tesoro un controllo esclusivamente finanziario e di regolarità;
- evidenziava difficoltà a valutare l'esistenza di eventuali conflitti d'interesse in capo ai diversi soggetti privati coinvolti nelle operazioni di cartolarizzazione (in particolare advisors-collocatori, studi legali-collocatori, società veicolo-collocatori, ecc.), a causa della mancata trasmissione degli elementi informativi necessari per ricostruire i passaggi relativi a tutte le fasi delle complesse operazioni, ribadendo che in linea generale i *contractors* di cui si è avvalsa l'Amministrazione per strutturare e gestire le cartolarizzazioni sono in larga parte soggetti che hanno come missione statutaria quella di realizzare in proprio operazioni analoghe e rinviando, per l'accertamento incidentale di specifiche concrete ipotesi di conflitto, a quanto già evidenziato nella relazione principale[55];
- sottolineava il basso grado di esigibilità dei "vecchi crediti INPS" ceduti (solo 3 miliardi di incassi a fronte di un ammontare ceduto ai concessionari di circa 20 miliardi);
- precisava la particolare procedura seguita per la vendita di immobili di pregio, sottolineando come in taluni casi gli stessi siano stati venduti agli inquilini a condizioni particolarmente vantaggiose, prima della attribuzione della predetta qualifica da parte dell'Agenzia del territorio;
- ribadiva che le banche *arranger/collocatrici* hanno realizzato un guadagno di 99 milioni, pari al 10 per cento (18,5 per cento circa su base annua), determinato dalla prolungata detenzione delle quote del Fondo immobili pubblici

[54] Il referto sulle risultati delle cartolarizzazioni di immobili pubblici approvato con deliberazione 4/2006/G del 21 marzo 2006 era stato discusso dai rappresentati della Corte dei conti nella audizione presso l'ufficio di Presidenza della Commissione finanze e tesoro del Senato tenutasi il 19 luglio 2006. Con successiva lettera al Presidente della Corte dei conti, il Presidente della Commissione chiedeva approfondimenti sulle modalità di individuazione delle Società incaricate di gestire le operazioni, sulla esistenza di eventuali conflitti di interesse, sulle specifiche tematiche concernenti i crediti contributivi nel settore agricolo, sull'esito delle cartolarizzazioni concernenti crediti INPS, dichiarati inesigibili, sull'andamento dei prezzi degli immobili di pregio, sugli Istituti bancari intervenuti nelle operazioni riguardanti il Fondo immobili pubblici.

[55] Si tratta ad esempio del caso banche arranger di FIP 1 (Banca IMI, Barclays Bank, Lehman Brothers, Royal Bank of Scotland) che a fine 2004 hanno provvisoriamente acquisito dal MEF le quote A del Fondo per 992,9 milioni (rispetto al nominale di 1.329 milioni), per collocarle il successivo 14 luglio 2005, attraverso un'asta alla quale nella fase finale hanno partecipato oltre 50 investitori istituzionali, ad un prezzo complessivo di 1.688 milioni. Il maggior prezzo è stato, quindi, pari a 359 milioni rispetto al nominale ed a 695,1 milioni rispetto a quello di collocamento provvisorio assicurato dalle stesse banche arranger/collocatrici.

provvisoriamente acquisite dal MEF fino al loro collocamento definitivo presso investitori istituzionali.

3.4. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Al di là dei contenuti della direttiva ministeriale che riproduce in buona sostanza le principali attività istituzionali, la Ragioneria Generale dello Stato, nel trascorso esercizio 2006, è stata fortemente impegnata nella attività di interpretazione, coordinamento attuativo e vigilanza sul rispetto delle misure di contenimento della spesa contenute nella Legge finanziaria, nella complessa attività di rimodulazione del bilancio conseguente alla normativa sul riordino delle attribuzioni delle amministrazioni centrali dello Stato.

Ulteriore straordinario impegno è stato dedicato alla riclassificazione delle unità elementari del bilancio di previsione per l'esercizio 2007, attraverso l'accorpamento dei capitoli di spesa in più ampi aggregati suddivisi in articoli e piani gestionali.

L'impegno sul fronte della riforma della classificazione di bilancio sembra destinato ad avere ulteriore impulso per l'esercizio in corso, alla luce degli orientamenti espressi in materia dal Ministro dell'economia e delle finanze in merito all'esigenza di privilegiare una classificazione funzionale della spesa ridefinendo il contenuto delle attuali unità previsionali di base.

Si rinvia al capitolo relativo all'ordinamento contabile per una analisi nel merito delle predette iniziative.

Nell'ambito della missione istituzionale di verifica e valutazione dell'impatto di politiche settoriali sul sistema economico finanziario la Ragioneria è stata impegnata in una complessa attività di monitoraggio riguardante soprattutto l'andamento di alcuni settori della spesa di personale (rapporti di lavoro flessibile, assunzioni in deroga), gli effetti di talune leggi di spesa[56], l'utilizzo di fondi strutturali, la gestione dei servizi pubblici locali, l'appropriatezza di particolari prestazioni sanitarie.

Il Servizio di controllo interno ha evidenziato particolari difficoltà operative nella attuazione del progetto Siope nella parte relativa alla codifica degli Enti previdenziali e nello sviluppo della attività per la realizzazione del sistema di contabilità economica dello Stato, rinviato alla conclusione del processo di riorganizzazione delle amministrazioni centrali.

3.5. Dipartimento per le politiche fiscali.

Il riassetto organizzativo del Ministero, con la conseguente riunificazione in un'unica struttura delle attività di gestione del personale e di acquisizione dei beni strumentali, dovrebbe consentire al Dipartimento delle politiche fiscali di concentrare maggiormente l'impiego di personale nel perseguimento delle missioni istituzionali.

Anche relativamente all'esercizio 2006, la classificazione funzionale della spesa evidenzia come la missione "regolazione e coordinamento delle politiche fiscali" assorba la modesta percentuale del 13,5 per cento delle risorse umane e del budget economico del Dipartimento, a fronte di un 30 per cento imputati ad attività strumentali.

Relativamente alla predetta attività di tipo istituzionale che si esplica attraverso la *governance* delle Agenzie fiscali, supporto alla realizzazione delle politiche pubbliche in materia fiscale, attività di studio, analisi, pianificazione e coordinamento, predisposizione

---

[56] Si tratta in particolare delle leggi n. 331 del 2000 e n. 226 del 2004 sul processo di professionalizzazione delle Forze Armate e della legge n. 53 del 2003 sulla riforma dell'ordinamento scolastico per la parte in cui prevedono oneri permanenti per spesa di personale. L'attività si è rivelata particolarmente complessa per le difficoltà ad acquisire i dati necessari dalle Amministrazioni competenti.

di atti normativi di direttive e di circolari interpretative, il Dipartimento, come evidenziato nella relazione del Secit, ha conseguito gli obiettivi dettagliatamente indicati nella direttiva ministeriale.

Oltre il 50 per cento del complessivo impegno della struttura è rivolto all'azione di governo delle segreterie delle commissioni tributarie, attività destinata ad assumere ancora maggior importanza con la ipotizzata creazione di una specifica direzione generale di coordinamento, incaricata, tra l'altro, di curare la massimazione delle pronunce dei giudici tributari, al fine di evidenziare univoci indirizzi giurisprudenziali e facilitare in tal modo la difesa dell'amministrazione finanziaria in giudizio e deflazionare il contenzioso attraverso soluzioni stragiudiziali delle controversie.

Sul fronte della informatizzazione della giurisdizione tributaria, il progetto *processo telematico,* avviato sin dal 2001, che avrebbe dovuto concludersi entro il 2006, evidenzia uno stato di attuazione non in linea con le previsioni. Solo al termine dell'esercizio è stato trasmesso per il prescritto parere al Consiglio di giustizia tributaria uno schema di regolamento, rivisto alla luce delle nuove prescrizioni introdotte con il d.lgs. n. 82 del 2005 (codice dell'amministrazione digitale).

Sotto il profilo di un'efficiente gestione del personale delle segreterie va segnalato come, a seguito della rideterminazione degli organici effettuata con il dPCM 8 febbraio 2006, risultano forti carenze nelle posizioni organizzative apicali (-46,8 per cento complessivamente per l'area C) a fronte di rilevanti esuberi nei profili inferiori.

La predetta revisione, fortemente voluta dall'organo di autogoverno della giustizia tributaria, che da tempo sottolineava l'esigenza di una migliore professionalità degli addetti, ha peraltro insito il rischio di provocare generalizzati slittamenti di livello del personale in esubero, senza adeguati momenti selettivi ed effettivi percorsi di riqualificazione.

Si sottolinea, pertanto, l'esigenza di un rigoroso controllo della contrattazione integrativa relativa al predetto personale.

A fronte della diversificata situazione logistica dei diversi uffici, del carico di lavoro e dell'arretrato occorre inoltre perseguire una politica di personale mirata, anche attraverso idonei sistemi incentivanti, ad un riequilibrio territoriale nella distribuzione degli addetti.

Le risultanze del monitoraggio attivato anche a seguito di reiterate osservazioni della Corte dei conti, in merito al diverso grado di funzionamento delle commissioni tributarie, evidenziano relativamente al 2006 un incremento dell'arretrato particolarmente concentrato (+13 per cento) nelle regioni meridionali, dovuto ad una minor capacità di smaltimento ed al maggior numero di ricorsi presentati nell'anno.

A causa di evidenti difetti di raccordo tra la programmazione delle attività e le risorse disponibili alcune importanti iniziative hanno subito un drastico ridimensionamento ed un rinvio ad esercizi successivi.

Va segnalata in particolare la riprogrammazione delle attività di analisi e di valutazione, attraverso la creazione di modelli di microsimulazione, degli effetti delle leggi n. 248 del 2006 e n. 262 del medesimo anno, nonché il differimento della realizzazione di una banca dati relativa alle attività di riscossione dei tributi demandata alla Riscossione S.p.A..

3.6. Guardia di finanza.

Rinviando alle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi del capitolo per quanto attiene alle problematiche riguardanti l'audit finanziario-contabile, sotto il profilo gestionale, anche con riferimento all'esercizio 2006, l'attività svolta dalla Guardia di

finanza ha pienamente corrisposto, come tipologia di impegno e come riparto delle risorse umane e finanziarie tra le diverse linee di intervento, alle dettagliate indicazioni contenute nella direttiva ministeriale, sia per quanto attiene alla principale missione del Corpo di prevenire e contrastare l'evasione fiscale (numero e tipologia delle verifiche e dei controlli strumentali effettuati) sia negli altri settori di competenza (contrasto all'economia sommersa, al gioco illegale, alla criminalità organizzata alle frodi in danno dello Stato e di Enti locali, alla tutela del corretto utilizzo dei fondi comunitari, della trasparenza e del regolare funzionamento del mercato dei capitali e del risparmio).
Sotto il profilo dei risultati ottenuti l'attività svolta dal Corpo ha consentito di:

- recuperare a tassazione 8,4 miliardi di euro;
- accertare un ammontare di IVA dovuta e non versata pari a 2,2 miliardi di euro;
- scoprire 7.288 evasori;
- accertare l'esistenza di 22.743 lavoratori in nero.

Sul fronte della lotta alla contraffazione i risultati ottenuti dalla Guardia di finanza in termini di quantitativo di merci sequestrate hanno superato l'ammontare complessivo dei sequestri effettuati da analoghe strutture operanti negli altri Paesi appartenenti all'Unione europea.
Particolarmente significativi, infine, i dati relativi alla attività di contrasto al riciclaggio e di lotta all'estorsione, concentrata nelle regioni maggiormente interessate al fenomeno della criminalità organizzata, che ha portato alla denuncia di 1.072 persone (dato di gran lunga superiore alle medie statistiche dell'ultimo decennio).

3.7. Scuola Superiore dell'economia e delle finanze e Secit.

Per quanto attiene alle problematiche organizzative e gestionali della Scuola Superiore e del Secit si rinvia agli esiti delle specifiche indagini programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni statali, relativamente alle quali le relazioni istruttorie alla data odierna risultano deferite alla competente sede collegiale.
Relativamente al Secit va segnalato che la previsione di un riordino della organizzazione e delle competenze del Servizio previsto dall'art. 2 del d.lgs 3 luglio 2003, n. 173, non risulta riprodotta dall'art. 1, comma 404, della Legge finanziaria per il 2007, norma in base alla quale è stato predisposto lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero esaminato nei precedenti paragrafi che non contiene, quindi, alcuna specifica disposizione in materia.
Ai sensi dell'art. 1, commi 580 e seguenti, della Legge finanziaria per il 2007, nell'ambito di un complessivo riordino di tutte le strutture che provvedono alla formazione del personale alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, la Scuola Superiore dell'economia e delle finanze è destinata a confluire nella costituenda Agenzia per la formazione, pur mantenendo autonomia organizzativa nell'ambito della amministrazione di attuale appartenenza.
Per la Scuola Superiore i dati contabili evidenziano, anche relativamente all'esercizio 2006, un consistente avanzo di amministrazione (pari a 12,15 milioni - il 21,5 per cento in più rispetto al precedente esercizio), avanzo che rappresenta il 23,43 per cento delle poste attive del bilancio autonomo della Scuola.
Il fenomeno è da riconnettere alla modesta percentuale di impegni assunti sugli stanziamenti relativi a progetti speciali e contributi finalizzati, riguardanti rispettivamente le risorse assegnate dalle Leggi finanziarie per il 2005 ed il 2006, lo svolgimento di

attività per la promozione del made in Italy e la effettuazione di un corso concorso per il reclutamento di dirigenti del Ministero a tutt'oggi non attivato.
In relazione a quanto sopra merita di essere attentamente valutata la proposta formulata dal Servizio di controllo interno di rivedere l'attuale sistema contabile, prevedendo l'obbligo di ritrasferire, dalla Scuola al bilancio dello Stato, le somme non utilizzate entro un determinato numero di esercizi finanziari successivi.

3.8. Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

La raccolta dei giochi (equivalente al "fatturato" dello specifico settore) è cresciuta in modo rilevante nell'ultimo triennio, passando dai quasi 15,5 miliardi di euro del 2003 agli oltre 35 miliardi di fine 2006.
Il mercato dei giochi legali, pertanto, è più che raddoppiato in un breve arco temporale con positive conseguenze sulla occupazione e sul tasso di legalità del settore.
L'incremento della raccolta ha determinato nel 2006 una conseguente crescita del gettito erariale attestato sui 6,7 miliardi di euro, con un incremento di quasi il 24 per cento rispetto al precedente esercizio.
Tale incremento risulta conseguito anche grazie ad una diminuzione delle aliquote di imposta, a beneficio delle vincite ottenute dai consumatori, che ha reso maggiormente appetibile la partecipazione del pubblico alle diverse iniziative e migliorato il tasso di concorrenzialità dei giochi controllati dall'Amministrazione.
Il gettito erariale, inoltre, risulta maggiormente stabilizzato in relazione ad una diversificazione del portafoglio, all'interno della quale le entrate derivanti dal lotto maggiormente instabili diminuiscono la loro importanza relativa passando dal 57 per cento del 2002 al 29 per cento del 2006.
Particolarmente significativi i risultati ottenuti nel settore della "Bonifica" degli apparecchi da intrattenimento, che ha consentito di raggiungere, al termine del 2006 (primo anno di entrata "a regime" della gestione telematica degli apparecchi con vincita in denaro e del rinnovato sistema autorizzatorio degli apparecchi di puro intrattenimento), un gettito erariale specifico superiore a 2 miliardi di euro.
Con riferimento all'andamento delle entrate derivanti dalla imposta sui tabacchi lavorati, la politica dell'Agenzia ha contemperato le esigenze di garantire ed incrementare il gettito con le iniziative volte a disincentivare i consumi, attraverso l'adozione di una serie di misure finalizzate alla fissazione di prezzi minimi di vendita e ad allineare l'accisa dei prodotti di minor prezzo con quella applicata alla fascia di maggior consumo, per disincentivare la commercializzazione di prodotti di bassa qualità più dannosi per i consumatori.
Uno dei principali fattori di criticità nell'azione dell'Agenzia è rappresentato da una dotazione di risorse umane ereditata dal precedente assetto organizzativo ed istituzionale in cui erano prevalenti le funzioni tipiche di una azienda di produzione di beni e servizi non in linea per numero e professionalità con i nuovi compiti assegnati all'Agenzia dal d.P.R. n. 385 del 2003[57].

[57] Presso l'Amministrazione dei monopoli sono state trasferite, in tempi recenti, numerose unità di personale provenienti dal disciolto "Ente tabacchi italiano". Ai sensi dell'art. 11 *quinquedecies* della legge n. 249 del 2005, inoltre, sono transitate nei ruoli dall'Amministrazione autonoma 65 unità di personale di livello professionale non elevato provenienti dalla Coni servizi S.p.A..

3.9. Agenzia delle entrate.

L'attività della Agenzia delle entrate nel corso del 2006 ha subito una rimodulazione a seguito della abrogazione, ad opera della legge n. 233 del 17 luglio (di conversione del DL 18 maggio 2006, n. 181) che ha abrogato l'istituto della programmazione fiscale, introdotto dall'art. 1, comma 499 e seguenti, della Legge finanziaria per il 2006, alla cui attuazione, in linea con i contenuti della convenzione annuale, l'Agenzia aveva dedicato nel primo semestre dell'anno particolare attenzione, e della direttiva del Vice Ministro emessa nel mese di giugno, con la quale vengono in parte ridefinite le priorità per l'attività di controllo e i criteri di selezione dei soggetti a rischio[58].

A consuntivo dell'attività svolta, il numero dei controlli effettuati, calcolati secondo la metodologia cosiddetta delle ore equivalenti, e il tasso di positività degli stessi in termini di maggior imposta accertata, risuonano in linea con gli obiettivi posti nella convenzione con il Dipartimento delle politiche fiscali.

Con riferimento agli esiti della indagine riguardante la verifica della qualità degli accertamenti fiscali approvata con la deliberazione n. 26/2004 della Sezione di controllo sulla gestione, ampiamente commentati nel referto relativo all'esercizio 2005, l'Agenzia delle entrate ha provveduto a trasmettere alla Sezione, in relazione alla riproposizione della tematica per i successivi esercizi, gli opportuni chiarimenti e le controdeduzioni.

Rinviando all'esito della predetta nuova indagine, e a quanto riportato sul tema nei capitoli generali dedicati all'andamento delle entrate, in questa sede merita di essere sottolineato che la specifica problematica è stata inserita, per l'obiettiva importanza ed il carattere generale e strategico della questione, tra gli approfondimenti tematici previsti all'interno della nuova convenzione triennale tra l'Agenzia delle entrate ed il Dipartimento per le politiche fiscali.

Con deliberazione 9/2007 la Sezione del controllo ha approvato la relazione concernente gli esiti della indagine sulla effettiva attuazione, ad oltre 6 anni di distanza dalla emanazione, delle norme contenute nella legge 27 luglio 2000, n. 212, recante lo statuto del contribuente, evidenziando in particolare:

- le positive iniziative assunte dall'Agenzia delle entrate per rendere effettivo il diritto all'informazione previsto dall'art. 5;
- il buon funzionamento dell'istituto dell'interpello previsto dall'art. 11;
- la mancata emanazione del codice di comportamento per il personale addetto alle verifiche tributarie previsto dall'art. 12, che non ha trovato seguito dopo le proposte formulate dalla stessa Agenzia;
- criticità nella individuazione dei poteri del Garante (art. 13 dello statuto), con particolare riferimento alla efficacia delle determinazioni nei confronti dell'amministrazione finanziaria, e nei rapporti con analoghe istituzioni previste dagli Enti locali;
- ritardo nell'erogazione dei rimborsi testimoniati dalla presenza di un cospicuo stock di crediti da rimborsare[59];
- la mancata attuazione dei regolamenti per rendere operativa la compensazione prevista dal comma 8;

---

[58] In particolare la citata direttiva prevedeva un orientamento dei controlli nei confronti delle dichiarazioni che evidenziavano rilevanti crediti IVA portati in compensazione e dei soggetti rientranti nelle categorie professionali ed economiche interessate da studi di settore.

[59] A fronte di un arretrato stimato nel 2004 all'interno di un tavolo di concertazione tra Agenzia delle entrate e Ministero dell'economia e delle finanze pari a circa 4.800.000 richieste, risulta uno smaltimento pari al 78 per cento. L'attività in materia, peraltro, risulta fortemente condizionata dalle disponibilità di bilancio sugli specifici capitoli, interamente utilizzate dall'Agenzia delle entrate.

- ritardi nella effettiva integrazione delle varie anagrafi nazionali;
- necessità di rendere maggiormente significative le rilevazioni della soddisfazione degli utenti, basate alla attualità su inchieste telefoniche o sulla compilazione di questionari su temi relativi, prevalentemente orientate sulle modalità di fornitura dei servizi, con scale di valori e tematiche limitate ed orientate ad una certa autoreferenzialità dell'Amministrazione finanziaria.

La relazione ha altresì approfondito le cause alla base di erronei avvisi di liquidazione e accertamento (cosiddette cartelle pazze), fenomeno che ad avviso dell'Amministrazione risulterebbe limitato a meno del 3 per cento delle pratiche trattate[60].

3.10. Agenzia delle dogane.

Nel corso dell'esercizio 2006 l'Agenzia è risultata vincitrice del "premio qualità pubbliche amministrazioni", promosso dalla Funzione pubblica in collaborazione con il Formez, la Confindustria e le associazioni degli utenti, finalizzato al riconoscimento delle amministrazioni pubbliche in possesso dei migliori sistemi di valutazioni delle attività svolte e di capacità programmatoria.

Al termine dell'esercizio trascorso l'Agenzia delle dogane ha conseguito e superato i risultati indicati nella convenzione in termini fisici di numero di azioni da effettuare e di risultati attesi in termini di maggiori diritti accertati.

I controlli e le verifiche effettuati sono stati 1.638.190 con un elevato tasso di positività[61].

I maggiori diritti accertati ammontano complessivamente a 888,64 milioni.

Allo scopo di garantire un controllo selettivo che non condizioni il normale svolgimento dei traffici commerciali, l'Agenzia, anche atraverso l'affinamento del cosiddetto *audit doganale di impresa* - procedura che consente a monte di selezionare gli imprenditori e le operazioni a rischio - ha ulteriormente razionalizzato il circuito doganale di controllo. I dati forniti a consuntivo dell'esercizio trascorso evidenziano che l'81 per cento delle operazioni è stato trattato con procedure automatizzate, il 6 per cento ha formato

---

[60] L'Agenzia delle entrate sul punto, ha ribadito per quanto riguarda i ruoli emessi, che il fenomeno degli errori nell'emissione di cartelle esattoriali appare per certi aspetti fisiologico".

Più in generale, le cause da cui traggono origine gli errori e i conseguenti interventi correttivi sono da ricondurre a tre tipologie:

1. errore proprio del contribuente, imputabile al soggetto, indipendentemente dal mezzo di trasmissione o dalle modalità o dal software utilizzato per la compilazione;
2. errore riconducibile al canale di fornitura (vale a dire, dipendente dal mezzo di trasmissione scelto), nel quale possono essere compresi e coesistere errori commessi sia dal contribuente, come pure dagli operatori in fase di trasmissione dei dati sia, ancora, dal software di compilazione utilizzato;
3. errore in fase di liquidazione. Tale errore si determina normalmente per una correzione non dovuta effettuata nel corso dell'attività di liquidazione automatizzata. Solo a quest'ultima tipologia è, pertanto, ascrivibile il fenomeno delle eventuali c.d. comunicazioni "anomale".

L'Agenzia sulla base dei dati disponibili, aggiornati al 2004, ha ricostruito le dimensioni quantitative del fenomeno.

Per l'anno d'imposta 2002, a fronte di 19.052.114 comunicazioni inviate dall'Agenzia delle entrate ai contribuenti, sono state effettuate 1.674.110 rettifiche (pari all'8,79 per cento), di cui 386.486 (pari al 2,03 per cento) rettifiche parziali e 1.287.624 (pari al 6,76 per cento) annullamenti.

Per l'anno d'imposta 2003, delle 17.607.105 comunicazioni inviate ne sono state rettificate 1.289.379 (pari al 7,32 per cento), di cui 302.472 (pari all'1,72 per cento) rettificate parzialmente e 986.907 (pari al 5,6 per cento) annullate.

Dai primi dati relativi agli anni successivi, risulta che nel 2005 sono state inviate 3.745.386 comunicazioni, relative a casi in cui la liquidazione delle imposte ha comportato l'emergere di nuove somme da versare o di rimborsi inferiori a quelli dichiarati.

[61] In dettaglio gli indicatori di efficacia risultano essere il 34,7 per cento con riferimento alla attività di contrasto all'evasione dell'IVA intracomunitaria, del 54,8 per cento per le verifiche cosiddette a plafond e del 29,5 per cento per le altre tipologie di controllo.

oggetto di controlli documentali, mentre per il restante 13 per cento risultano attivati controlli fisici anche attraverso l'utilizzazione di mezzi scanner[62].
Positiva l'attività di sequestro di prodotti contraffatti a tutela del *made in Italy*, dei diritti di privativa e delle denominazioni d'origine che ha visto la confisca di 18 milioni di articoli con un risultato che colloca l'Agenzia nei primi posti per efficacia all'interno dei Paesi dell'Unione europea.
In relazione alle limitazioni delle risorse disponibili, nel corso dell'esercizio, l'Agenzia delle dogane ha dedicato particolare attenzione al potenziamento delle attività svolte sul libero mercato per conto di privati e di altre pubbliche amministrazioni.
Anche dopo la revisione degli organici effettuata in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge finanziaria per il 2005, permane una notevole carenza di personale (-24 per cento) particolarmente elevata per quanto attiene alla dirigenza.
A fronte di un organico pari 388 posti di funzione dirigenziale ben 127 sono alla attualità ricoperti da funzionari direttivi, scelti attraverso procedure interne di selezione.

3.11. Agenzia del territorio.

Le attività svolte dall'Agenzia del territorio nel corso del 2006 si sono rivelate, a consuntivo, in linea con le dettagliate prescrizioni contenute nella convenzione stipulata con il Dipartimento per le politiche fiscali sia sotto il profilo dell'impegno della struttura che dei servizi forniti e dei risultati raggiunti.
Le difficoltà nel processo di trasferimento delle funzioni catastali agli Enti locali, evidenziate nei precedenti referti di queste Sezioni riunite[63], sono alla base della profonda revisione del quadro normativo contenuta nell'art. 1, commi 194-200, della Legge finanziaria per il 2007, che hanno reso il sistema maggiormente flessibile ed adattabile alle diverse realtà territoriali. La normativa citata individua un più ragionevole e fattibile percorso per il trasferimento, improntato a criteri di gradualità, con ampio spazio a momenti di concertazione e di collaborazione tra gli Enti locali e l'Agenzia del territorio.
Anche alla luce della evoluzione tecnologica e del sempre maggior ricorso alla telematizzazione, il nuovo sistema dovrebbe superare la dicotomia centralizzazione/decentramento, attraverso l'individuazione di un modello tecnico-organizzativo gestionale delle funzioni catastali condiviso tra Agenzia e Comuni, capace di valorizzare al massimo lo sviluppo di modelli d'interoperabilità tra banche dati di diversi sistemi informativi gestiti da istituzioni diverse.
Nel corso del 2006 i compiti dell'Agenzia del territorio sono stati ulteriormente ampliati dal decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 - convertito con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 ed ulteriormente modificato dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) - che ha esteso le attività surrogatorie degli Uffici provinciali dell'Agenzia a una serie di ulteriori casi di inadempimento o non corretto adempimento degli obblighi catastali da parte dei soggetti titolari di diritti reali con un forte impatto sul volume degli atti da trattare. In relazione anche ai significativi risultati attesi in termini di gettito la predetta linea di azione verrà a costituire, insieme con la riforma della struttura degli estimi, uno degli assi strategici dell'azione dell'Agenzia.

---

[62] In merito alle criticità ed ai possibili rischi derivanti dalla adozione di procedure di controllo semplificate si richiama il contenuto della deliberazione n. 26 del 16 dicembre 2005 della Sezione di controllo sulla gestione , già commentata nel referto relativo al rendiconto per l'esercizio 2005.
[63] Alla data del 31 dicembre 2006 risultano attivati a livello periferico 656 sportelli che servono il 29 per cento circa dei comuni.

Particolarmente complessa si è rivelata, inoltre, la attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 80 del 2006 che hanno esteso le procedure telematiche ad un numero maggiore di atti liberalizzando l'accesso alle informazioni catastali e ipotecarie a cittadini professionisti ed imprese, la cui attuazione ha richiesto una complessa attività tecnica per elaborare le necessarie specifiche operative.
Tra le situazioni di criticità va segnalata la presenza di un rilevante contenzioso alimentato da frequenti e non sempre coordinate modifiche alle norme di riferimento e da indirizzi giurisprudenziali non omogenei e consolidati, concernenti sopratutto le norme in materia di riutilizzazione per fini commerciali dei dati catastali, contestazioni alla classificazione dei beni, ricorsi avverso la determinazione delle rendite catastali, e l'attribuzione di caratteristiche di pregio ad immobili rientranti nelle cartolarizzazioni, con conseguente esclusione dei benefici altrimenti previsti per i locatari acquirenti.

3.12. Agenzia del demanio.

Tra le diverse attività svolte dall'Agenzia del demanio che, anche relativamente all'esercizio 2006, ha raggiunto una performance complessiva in linea con il contenuto del contratto quadro di servizi stipulato con il Ministero dell'economia e delle finanze, elementi di obiettiva criticità presenta la gestione dei beni immobili definitivamente confiscati alla criminalità organizzata.
Al 31 dicembre 2006 risultano concluse le procedure di destinazione per 3.493 compendi immobiliari a fronte di 7.328 unità in gestione all'Agenzia.
Gli ostacoli principali alla destinazione riguardano l'occupazione regolare e in alcuni casi abusiva degli immobili, la presenza di gravami o procedure esecutive, l'appartenenza dei singoli al patrimonio di aziende confiscate, le confische pro-quota, la pendenza di incidenti di esecuzione per la revoca della confisca.
In particolare i beni con maggiore anzianità di confisca e ancora non destinati sono in larga parte caratterizzati da situazioni legali o da uno stato di occupazione abusiva molto complessi e sedimentati nel tempo.
In particolare nel 2006 si sono concluse le operazioni di destinazione di 285 immobili allo Stato ed ai comuni per un valore complessivo rispettivamente di 10,7 e 37,7 milioni.
Ancor più complessa la gestione delle Aziende confiscate, costituite prevalentemente da realtà imprenditoriali fittizie, prive di beni, che non svolgono alcuna attività economica, in quanto mera copertura dell'esercizio di attività illecite.
A fronte di un totale di 227 Aziende ancora da destinare, solamente 38 risultano essere attive sul mercato fornendo occupazione a circa 240 dipendenti.
Critico si è rivelato altresì il controllo sull'operato dei professionisti che collaborano con l'Agenzia del demanio, nelle attività di ricognizione, valutazione e temporanea gestione dei beni confiscati. Nel corso del 2006 l'Agenzia ha realizzato una *rubrica ragionata* che dovrebbe consentire un ridimensionamento della rete degli amministratori con conseguente riduzione dei costi di gestione, graduando gli interventi, anche in ragione della tipologia dei beni gestiti e della prevedibile durata dei processi di destinazione.
Al fine di rendere più efficaci e veloci le procedure di destinazione, l'Agenzia del demanio sta procedendo alla individuazione di progetti territoriali basati sulla individuazione di pacchetti di immobili, con diversi livelli di appetibilità, siti nello stesso ambito territoriale, per i quali si è reso possibile sviluppare attività similari e percorsi omogenei attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa con gli Enti locali interessati.

Con riferimento alla gestione dei veicoli confiscati la Legge finanziaria 2006 ha assegnato all'Agenzia 50 milioni per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 per la definizione dei debiti pregressi nei confronti delle depositarie rispetto ad un debito complessivo stimato a circa 204 milioni.

Tutt'ora *in itinere* la nuova procedura prevista dall'art. 214 *bis* del Codice della Strada incentrata sulla figura del cosiddetto custode-acquirente. Alla attualità su 103 ambiti provinciali sono stati individuati 72 soggetti idonei relativi ad altrettante Province. Le attività di alienazione straordinaria prevista dall'art. 38, comma 2, del DL n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003, risultano concluse limitatamente a 44 Province.

Tabella 1

RIPARTO DELLE RISORSE STANZIATE NELL'EX CDR 5 DELLO STATO DI PREVISIONE DEL MEF TRA PCM E MISE

Cap. MEF 06 ex C.d.R. 5	*Pg MEF 06*	Risorse ex C.d.R. 5 (prev. iniziali 07)	Risorse trasferite al cap. 2515 (Fondo dotazione PCM)	Cap. MISE 07	*Pg MISE 07*	TRASFERIMENTI AL MISE
3300	*1,2,3*	0	0	5210	*1,2,3*	0
3302	*1*	1.446.000	216.900	5211	*1*	1.229.100
3303	*1*	5.017.000	752.550	5212	*1*	4.264.450
3308	*1*	58.555	0	5235	*4*	58.555
3309	*1*	35.000	5.250	5235	*5*	29.750
3310	*1*	4.132	620	5215	*1*	3.512
3311	*1*	0	0	5216	*1*	0
3312	*1*	0	0	5217	*1*	0
3313	*1*	16.010.832	2.401.624	5218	*1*	13.609.208
3315	*1*	0	0	5210	*4*	0
3316	*1*	316.475	0	5220	*1*	316.475
3317	*1*	866.772	0	5221	*1*	866.772
3319	*1*	398.423	59.763	5210	*5*	338.660
3320	*1,2,3*	30.157	603	5235	*6,7,8*	29.554
3321	*1*	3.723.245	0	5224	*1*	3.723.245
3322	*1,2,3*	30.074	0	5235	*9,10,11*	30.074
3350	*1,2,3*	151.081	28.705	5235	*1,2,3*	122.376
3351	*1,2,3,4*	1.074.021	161.103	5235	*12,13,14,15*	912.918
3352	*1*	10.719	10.719	pcm	*1*	0
3353	*1*	8.182	0	5235	*16*	8.182
3354	*1*	2.680	2.680	pcm		0
3355	*1*	1.452.843	0	5235	*17*	1.452.843
3356	*1*	727	109	5235	*18*	618
3357	*1*	0	0	5235	*19*	0
3358	*1*	144.145	0	5235	*20*	144.145
3359	*1,2*	437.163	65.574	5235	*21*	371.589
3360	*1*	516	516	pcm		0
3361	*1*	41.884	6.286	5235	*23*	35.598
3362	*1*	19.030	0	5235	*24*	19.030

Cap. MEF 06 ex C.d.R. 5	*Pg MEF 06*	Risorse ex C.d.R. 5 (prev. iniziali 07)	Risorse trasferite al cap. 2515 (Fondo dotazione PCM)	Cap. MISE 07	*Pg MISE 07*	TRASFERIMENTI AL MISE
3363	*1*	28.153	4.222	5235	*25*	23.931
3364	*1,2*	35.856	5.378	5235	*26*	30.478
3365	*1*	0	0	5235	*28*	0
3366	*1,2,3*	212.849	0	5235	*29,30,31*	212.849
3367	*1*	4.626	693	5235	*32*	3.933
3368	*1*	33.820	5.073	5235	*33*	28.747
3369	*1*	660.478	0	5235	*34*	660.478
3371	*1*	742	111	5235	*35*	631
3372	*1*	0	0	5235	*36*	0
3373	*1*	44.502	44.502	pcm		0
3375	*1,2,3*	85.000	0	5235	*37,38,39*	85.000
3377	*1,2,4*	0	0	5235		0
3378	*1,2,5*	105.085	0	5235	*40,41,42*	105.085
3379	*1*	2.500.000	0	5261	*1*	2.500.000
3415	*1*	12.812.614	550.942	5275	*(PCM 100%)*	12.261.672
3440	*1*	0	0	5290	*1*	0
3460	*1*	17.300.000	0	5305	*1*	17.300.000
3465	*1*	3.000.000	0	5310	*1*	3.000.000
7630	*1*	0	0	8345	*1*	0
7635	*1*	8.583.000	0	8350	*1*	8.583.000
7639	*1*	0	0	7639	*1*	0
7646	*1*	0	0	7646	*1*	0
7658	*1*	2.000.000	0	8356	*1*	2.000.000
7665	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7666	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7667	*1*	0	0	7667	*1*	0
7668	*1*	0	0	8417	*1*	0
7669	*1*	0	0	8418	*1*	0
7671	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7672	*1*	0	0	8420	*1*	0
7674	*1*	0	0	8426	*1*	0
7675	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7676	*1*	0	0	7676	*1*	0
7677	*1*	0	0	8427	*1*	0
7678	*1*	0	0	7678	*1*	0
7679	*1*	0	0	7679	*1*	0
7680	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7685	*1*	0	0	8428	*1*	0
7686	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7698	*1*	0	0	8380	*1*	0

Cap. MEF 06 ex C.d.R. 5	*Pg MEF 06*	Risorse ex C.d.R. 5 (prev. iniziali 07)	Risorse trasferite al cap. 2515 (Fondo dotazione PCM)	Cap. MISE 07	*Pg MISE 07*	TRASFERIMENTI AL MISE
7702	*1*	1.071.561	160.734	8385	*1*	910.827
7703	*1*	0	0	8386	*1*	0
7705	*1*	158.000	23.700	8390	*1*	134.300
7707	*1*	0	0	8395	*1*	0
7708	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
7709	*1*	0	0	8396	*1*	0
7710	*1*	0	0	7710	*1*	0
7714	*1*	0	0	8398	*1*	0
7716	*1*	0	0	8399	*1*	0
7719	*1*	0	0	8400	*1*	0
7720	*1*	0	0	8410	*1*	0
7740	*1*	0	0	NON CLASS	*1*	0
9700	*1*	16.000.000	0	9700	*1*	16.000.000
9705	*1*	20.000.000	0	9705	*1*	20.000.000
Totale CDR 5		115.915.942	4.508.357			111.407.585
1290	*1*	420.969	420.969			420.969
1291	*1*	946.979	946.979			946.979
Totale generale		117.283.890	5.876.305			112.775.533

Tabella 2

DECRETI MINISTRO COMPETENTE 2006 - AREA EX TESORO

Numero d'ordine	dmc	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
			+	-	+	-	+	-
1	4413	2603/01				400.000,00		
		2603/02			300.000,00			
		2603/03			100.000,00			
		2617/01				400.000,00		
		2617/02			300.000,00			
		2617/03			100.000,00			
		TOTALI			**800.000,00**	**800.000,00**		
2	47496	1413/01	50.000,00		50.000,00			
		1415/03	50.000,00		50.000,00			
		1420/01		300.000,00		300.000,00		
		1424/01	200.000,00		200.000,00			
		TOTALI	**300.000,00**	**300.000,00**	**300.000,00**	**300.000,00**		
3	11456	4463/01	3.670,00			3.670,00		
		4473/01		3.670,00	3.670,00			
		TOTALI	**3.670,00**	**3.670,00**	**3.670,00**	**3.670,00**		
4	11504	4461/01	50.000,00		50.000,00			
		4490/01		50.000,00		50.000,00		
		TOTALI	**50.000,00**	**50.000,00**	**50.000,00**	**50.000,00**		
5	11505	4461/01	358.000,00		358.000,00			
		4466/01		**358.000,00**		358.000,00		
		TOTALI	**358.000,00**	**358.000,00**	**358.000,00**	**358.000,00**		
6	109486	2657/01		437.000,00		437.000,00		
		2657/02	437.000,00		437.000,00			
		3359/01		138.960,00				
		3359/02	138.960,00					
		TOTALI	**575.960,00**	**575.960,00**	**437.000,00**	**437.000,00**		
7	101300	1540/01				92.033.330,00		
		1542/01			92.033.330,00			
		TOTALI			**92.033.330,00**	**92.033.330,00**		
8	26498	3375/01		120.550,05		120.550,05		
		3351/01	355.144,06		174.467,05			
		3366/01		21.742,07				
		3350/01		125.023,91				
		3354/01		54.017,00		53.917,00		
		3368/01		30.300,48				
		3371/01		3.510,55				
		TOTALI	**355.144,06**	**355.144,06**	**174.467,05**	**174.467,05**		
9	116090	1433/01				720,60		
		1434/01			720,60			
		TOTALI			**720,60**	**720,60**		
10	11550	4463/01	939,00		939,00			
		4434/01	40.896,00		47.934,00			
		4444/01			12.380,00			
		4473/01		3.581,00		3.581,00		
		4442/01			9.940,00			
		4461/01	148.315,00		139.765,00			
		4466/01	43.131,00		6.170,00			
		4467/01			6.883,00			
		4468/01		5.100,00	47.325,00			
		4470/01		24.600,00		11.653,00		
		4490/01		200.000,00		256.102,00		

Numero d'ordine	dmc	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
			+	-	+	-	+	-
		TOTALI	**233.281,00**	**233.281,00**	**271.336,00**	**271.336,00**		
11	**102606**	7016/01	5.000.000,00					
		7017/01		5.000.000,00				
		TOTALI	**5.000.000,00**	**5.000.000,00**				
12	**11566**	4462/01	240.000,00					
		4490/01		240.000,00				
		TOTALI	**240.000,00**	**240.000,00**				
13	**123664**	1540/01				1.543.587,00		
		1542/01			102.366.555,00			
		1543/01				100.822.968,00		
		TOTALI			**102.366.555,00**	**102.366.555,00**		
14	**11557**	4468/01	5.550,00					
		4490/01		5.550,00				
		TOTALI	**5.550,00**	**5.550,00**				
15	**11554**	4461/01				2.078,00		
		4470/01			2.078,00			
		TOTALI			**2.078,00**	**2.078,00**		
16	**111542**	1414/01		500.000,00				
		1460/01	500.000,00					
		TOTALI	**500.000,00**	**500.000,00**				
17	**205680**	2609/01				68.000,00		
		2648/01			48.000,00			
		2663/01			20.000,00			
		TOTALI			**68.000,00**	**68.000,00**		
18	**23119**	1003/01	550.000,00		550.000,00			
		1036/01	50.000,00		50.000,00			
		1002/01		150.000,00		150.000,00		
		1004/01	182.709,00					
		1004/02	89.991,00					
		1004/03	27.300,00					
		1005/01		300.000,00		300.000,00		
		1005/02		30.000,00		30.000,00		
		1034/01			40.000,00			
		1037/01	10.000,00		10.000,00			
		1039/01	150.000,00		150.000,00			
		1040/01	11.500,00		11.500,00			
		1044/01	200.000,00		200.000,00			
		1045/01		791.500,00		546.500,00		
		1060/05			15.000,00			
		TOTALI	**1.271.500,00**	**1.271.500,00**	**1.026.500,00**	**1.026.500,00**		

Tabella 2a

DECRETI MINISTRO COMPETENTE 2006 - AREA EX FINANZE

Numero d'ordine	dmc	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
			+	-	+	-	+	-
1	20450	3537		400.000,00		400.000,00		
		3500/02	100.000,00		100.000,00			
		3539	50.000,00		50.000,00			
		3543	250.000,00		250.000,00			
		TOTALI	**400.000,00**	**400.000,00**	**400.000,00**	**400.000,00**		
2	100156	4213		155.000,00		155.000,00		
		4209	30.000,00		30.000,00			
		4214	25.000,00		25.000,00			
		4281	100.000,00		100.000,00			
		TOTALI	**155.000,00**	**155.000,00**	**155.000,00**	**155.000,00**		
3	100173	4295		280.000,00		280.000,00		
		4898	280.000,00		280.000,00			
		TOTALI	**280.000,00**	**280.000,00**	**280.000,00**	**280.000,00**		
4	30037	3566		150.000.000,00		150.000.000,00		
		3545	15.271.836,69		15.271.836,69			
		3552	696.788,45		696.788,45			
		3890	85.458.147,57		85.458.147,57			
		3901	13.535.601,41		13.535.601,41			
		3911	29.528.283,06		29.528.283,06			
		3920	5.509.342,82		5.509.342,82			
		TOTALI	**150.000.000,00**	**150.000.000,00**	**150.000.000,00**	**150.000.000,00**		
5	205677	4282				352.239,00		
		4209			55.582,00			
		4212			270.846,00			
		4214			25.811,00			
		4205/01		18.085,00		18.085,00		
		4213		169.650,00		169.650,00		
		4283		283.422,00		283.422,00		
		4246	5.000,00		5.000,00			
		4258	296.507,00		296.507,00			
		4281	169.650,00		169.650,00			
		4295		610.000,00		610.000,00		
		4294/01	57.000,00		57.000,00			
		4294/02	13.000,00		13.000,00			
		4296	200.000,00		200.000,00			
		4297	5.000,00		5.000,00			
		4298	335.000,00		335.000,00			
		TOTALI	**1.081.157,00**	**1.081.157,00**	**1.433.396,00**	**1.433.396,00**		
6	67384	3550		215.000,00		220.000,00		
		3532	15.000,00		20.000,00			

Numero d'ordine	dmc	Capitolo	Competenza		Cassa		Residui	
			+	-	+	-	+	-
		3539	50.000,00		50.000,00			
		3543	50.000,00		50.000,00			
		3544	100.000,00		100.000,00			
		TOTALI	**215.000,00**	**215.000,00**	**220.000,00**	**220.000,00**		
7	**253215**	4315				137.178,00		
		4317				274.967,00		
		4316			412.145,00			
		TOTALI			**412.145,00**	**412.145,00**		
8	**67276**	3537		88.000,00		88.000,00		
		3539	53.000,00		53.000,00			
		3543	35.000,00		35.000,00			
		TOTALI	**88.000,00**	**88.000,00**	**88.000,00**	**88.000,00**		
9	**73776**	3578		280.000,00				
		3544	280.000,00					
		TOTALI	**280.000,00**	**280.000,00**				
10	**237025**	4282		500.000,00		500.000,00		
		4281	500.000,00		500.000,00			
		TOTALI	**500.000,00**	**500.000,00**	**500.000,00**	**500.000,00**		

Tabella 3

Accantonamenti e versamenti in conto entrata

C.d.R.	Capitolo	pg	Art. 25 c.1 accantonamento	Versamenti effettuati
1 Gabinetto del Ministro	1055	1	1.953.429,00	1.953.429,00
TOTALE			**1.953.429,00**	**1.953.429,00**
2 Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	1234	1	186.140,00	186.140,00
	1235	1	38.231,00	38.231,00
	1255	1	2.071,00	2.071,00
	1256	1	828.904,00	828.904,00
	1267	1	37.031,00	37.031,00
	1271	1	782,00	782,00
	1277	1	16.780,00	16.780,00
	1278	1	414.486,00	414.486,00
	1280	1	8.784,00	8.784,00
	1290	1	194.843,00	194.843,00
	1305	1	743.999,00	743.999,00
	1305	2	224.993,00	224.993,00
	1305	3	772.422,00	772.422,00
	1305	4	1.223.022,00	1.223.022,00
	1340	1	10.420.354,00	10.420.354,00
	1342	1	130.021,00	130.021,00
TOTALE			**15.242.863,00**	**15.242.863,00**
3 Dipartimento del tesoro	1384	1	55.294,00	55.294,00
	1385	1	144.859,00	144.859,00
	1414	1	262.010,00	262.010,00
	1415	1	193.627,00	193.627,00
	1415	2	321,00	321,00
	1415	3	22.176,00	22.176,00
	1423	1	4.684,00	4.684,00
	1424	1	125.000,00	125.000,00
	1424	2	6.263,00	6.263,00
	1428	1	12.337,00	12.337,00
	1433	1	55.984,00	55.984,00
	1434	1	2.250,00	2.250,00
	1460	1	448.337,00	448.337,00
	2141	1	383.717,00	383.717,00
	2188	1	13.049.917,00	13.049.917,00
	2189	1	8.461.716,00	8.461.716,00
	2240	1	1.279,00	1.279,00
TOTALE			**23.229.771,00**	**23.229.771,00**
4 Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato	2609	1	158.041,00	158.041,00
	2640	1	1.850,00	1.850,00
	2643	1	10.465,00	10.465,00
	2645	1	145.920,00	145.920,00
	2645	2	8.282,00	8.282,00
	2645	3	42.944,00	42.944,00
	2647	1	11.939,00	11.939,00
	2656	1	268.907,00	268.907,00

C.d.R.	Capitolo	pg	Art. 25 c.1 accantonamento	Versamenti effettuati
	3047	1	162.686,00	162.686,00
	3097	1	1.093.001,00	*
	7591	1	4.436.471,00	*
TOTALE			**6.340.506,00**	**811.034,00**
5 Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione	3308	1	35.669,00	35.669,00
	3320	1	108.677,00	108.677,00
	3320	2	166.431,00	166.431,00
	3322	1	39.995,00	39.995,00
	3322	2	38.255,00	38.255,00
	3350	1	67.798,00	67.798,00
	3350	2	18.030,00	18.030,00
	3350	3	213,00	213,00
	3352	1	5.387,00	5.387,00
	3353	1	4.000,00	**3.999,80
	3358	1	56.479,00	56.479,00
	3361	1	15.748,00	15.748,00
	3362	1	6.117,00	6.117,00
	3364	1	29.120,00	29.120,00
	3364	2	7.258,00	7.258,00
	3369	1	349.196,00	349.196,00
	3373	1	19.532,00	19.532,00
	3373	3		
TOTALE			**967.905,00**	**967.904,80**
6 Dipartimento per le politiche fiscali	3500	1	11.144,00	11.144,00
	3500	2	70.174,00	70.174,00
	3500	3	2.550,00	2.550,00
	3532	1	14.147,00	14.147,00
	3537	1	95.995,00	95.995,00
	3538	1	1.582,00	1.582,00
	3539	1	54.913,00	54.913,00
	3543	1	167.665,00	167.665,00
	3546	1	233,00	233,00
	3548	1	66.450,00	66.450,00
	3560	1	302,00	302,00
	3578	1	3.486.618,00	3.486.618,00
	7754	1	50.250.000,00	50.250.000,00
TOTALE			**54.221.773,00**	**54.221.773,00**
7 Guardia di finanza	4204	1	1.076.897,00	1.076.897,00
	4204	2	72.984,00	72.984,00
	4204	3	287.607,00	287.607,00
	4205	1	2.915,00	2.915,00
	4207	1	715,00	715,00
	4208	1	22.764,00	22.764,00
	4230	1	3.712,00	3.712,00
	4242	1	33,00	33,00
	4244	1	307.435,00	307.435,00
	4245	1	124.938,00	124.938,00
	4246	1	1.347,00	1.347,00

C.d.R.	Capitolo	pg	Art. 25 c.1 accantonamento	Versamenti effettuati
	4247	1	48.995,00	48.995,00
	4249	1	332.047,00	332.047,00
	4250	1	9.526,00	9.526,00
	4251	1	38.788,00	38.788,00
	4253	1	545,00	545,00
	4257	1	83.353,00	83.353,00
	4283	1	133.073,00	133.073,00
	4284	1	102.073,00	102.073,00
	4285	1	670.731,00	670.731,00
	4291	1	12.741,00	12.741,00
	4291	2	4.634,00	4.634,00
	4291	3	18.747,00	18.747,00
	4291	4	153.223,00	153.223,00
	4295	1	149.847,00	149.847,00
	4296	1	37.502,00	37.502,00
	4297	1	903,00	903,00
	4298	1	353.291,00	353.291,00
	4315	1	871.912,00	871.912,00
	4316	1	829.102,00	829.102,00
	4316	2	650.936,00	650.936,00
	4317	1	252.338,00	252.338,00
	4318	1	10.758,00	10.758,00
	4319	1	8.982,00	8.982,00
	4330	1	750.740,00	750.740,00
TOTALE			**7.426.134,00**	**7.426.134,00**
9 Avvocatura Generale dello Stato	4442	1	9.343,00	9.343,00
	4444	1	40.093,00	40.093,00
	4444	2	1.385,00	1.385,00
	4444	3	958,00	958,00
	4461	1	56.285,00	56.285,00
	4463	1	1.109,00	1.109,00
	4467	1	22.157,00	22.157,00
	4468	1	2.108,00	2.108,00
	4470	1	25.400,00	25.400,00
	4471	1	264,00	264,00
TOTALE			**159.102,00**	**159.102,00**
12 'Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale	4737	1	1.831,00	1.831,00
	4739	1	21.318,00	21.318,00
TOTALE			**23.149,00**	**23.149,00**
TOTALE AMMINISTRAZIONE				**104.012.010,80**

* Le somme riguardanti i fondi risultano accantonate e hanno costituito economie di gestione a fine esercizio.

** Il versamento risulta arrotondato per difetto di 0,20 centesimi a seguito di variazione compensativa di cassa arrotondata all'euro inferiore.

Tabella 4

Gestione di competenza
TIT.I+TIT.2+TIT.3

(in migliaia di euro)

Centri di Responsabilità	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot.	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi	Impegni totali	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	78.009	49.235	*0,01*	2.686	51.921	42.437	45.123	6.317	*86,91*
Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.477.156	3.303.012	*0,71*	52.183	3.355.195	2.379.344	2.431.526	886.358	*72,47*
Tesoro	291.685.760	300.071.913	*64,76*	3.006.503	303.078.416	259.286.390	262.288.873	33.784.922	*86,54*
Ragioneria generale dello Stato	116.873.459	106.618.673	*23,01*	7.857.526	114.476.199	99.044.867	105.615.835	3.486.810	*92,26*
Politiche di sviluppo e di coesione	139.754	833.302	*0,18*	988.957	1.822.259	743.362	1.732.319	42.759	*95,06*
Politiche fiscali	45.044.333	48.237.286	*10,41*	171.832	48.409.118	47.103.915	47.275.747	830.843	*97,66*
Guardia di finanza	3.416.737	3.603.633	*0,78*	67.680	3.671.312	3.510.264	3.577.944	24.258	*97,46*
Avvocatura generale dello Stato	113.010	165.984	*0,04*	3.833	169.817	160.413	164.246	3.833	*96,72*
Servizi tecnici nazionali	0	0	*0,00*	0	0	0	0	0	*0,00*
Servizio per la gestione delle spese residuali	641.086	471.840	*0,10*	0	471.840	459.850	459.850	11.990	*97,46*
Totale	**460.469.302**	**463.354.877**	***100,00***	**12.151.199**	**475.506.077**	**412.730.842**	**423.591.463**	**39.078.091**	***89,08***

* come da consuntivo

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi
Bilancio Stato	**651.341.048**	**668.505.933**
Incidenza Ministero su bilancio Stato	*70,63*	*69,31*

Tabella 5

Gestione dei residui
TIT.I+TIT.2+TIT.3

(in migliaia di euro)

Centri di Responsabilità	Residui iniziali totali*	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		Residui finali
		Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	22.341	5.568	481	11.774	0	17.342	481	17.823
Amministrazione generale del personale e dei servizi	264.829	151.893	37.310	74.445	0	226.338	37.310	263.648
Tesoro	21.507.153	5.795.650	7.000.601	11.586.174	4.020	17.381.824	7.004.621	24.386.445
Ragioneria generale dello Stato	20.893.125	10.339.533	4.086.996	9.910.171	1.286.558	20.249.704	5.373.554	25.623.258
Politiche di sviluppo e di coesione	6.595.312	508.747	47.181	4.579.573	0	5.088.320	47.181	5.135.500
Politiche fiscali	2.112.099	681.684	302.528	811.877	0	1.493.561	302.528	1.796.089
Guardia di finanza	233.171	135.563	69.111	66.793	0	202.356	69.111	271.467
Avvocatura Generale dello Stato	20.489	13.779	1.737	2.922	0	16.700	1.737	18.437
Servizi tecnici nazionali	0	0	0	0	0	0	0	0
Servizio per la gestione delle spese residuali	164.482	9.245	0	96.649	0	105.894	0	105.894
Totale	**51.813.001**	**17.641.662**	**11.545.944**	**27.140.376**	**1.290.578**	**44.782.039**	**12.836.523**	**57.618.561**

*Comprensivi delle variazioni in conto residui

	Residui iniziali	Residui finali
Bilancio Stato	**119.137.975**	**120.874.505**
Incidenza Ministero su bilancio Stato	*43,49*	*47,67*

Tabella 6

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per Centri di Responsabilità
TIT.I+TIT.2+TIT.3

(in migliaia di euro)

Centri di Responsabilità	2005	2006					2007
	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	49.363	78.009	-14.341	-14.866	433	49.235	123.802
Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.659.238	2.477.156	831.872	517	-6.533	3.303.012	2.342.756
Tesoro	319.205.522	291.685.760	6.960.536	2.419	1.423.198	300.071.913	299.626.061
Ragioneria generale dello Stato	110.986.520	116.873.459	-10.931.587	8.331	668.470	106.618.673	128.275.788
Politiche di sviluppo e di coesione	296.949	139.754	692.768	6	774	833.302	0
Politiche fiscali	51.487.280	45.044.333	741.671	3.593	2.447.689	48.237.286	46.724.797
Guardia di finanza	3.644.771	3.416.737	202.440	0	-15.544	3.603.633	3.555.062
Avvocatura Generale dello Stato	136.383	113.010	52.367	0	607	165.984	114.154
Servizi tecnici nazionali	0	0	0	0	0	0	0
Servizio per la gestione delle spese residuali	418.695	641.086	-169.246	0	0	471.840	661.908
Totale Amministrazione	**488.884.721**	**460.469.302**	**-1.633.521**	**0**	**4.519.096**	**463.354.877**	**481.424.329**

Tabella 7

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE FISCALI

(in milioni di euro)

Voci di spesa	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi conto competenza			% Variazione 2005-2006	
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	Stanziam.	Impegni
FUNZIONAMENTO	1.251,8	1.908,3	1.339,2	1.223,5	1.593,4	1.327,8	-29,8	-16,7
INVESTIMENTI	106,3	110,0	108,0	28,8	96,5	91,1	-1,8	-5,6
TOTALE	**1.358,1**	**2.018,3**	**1.447,2**	**1.252,3**	**1.689,9**	**1.418,9**	-28,3	-16,0
Totale AGENZIE*	**4.235,8**	**4.487,9**	**4.248,8**	**4.235,8**	**4.484,3**	**4.119,4**	-5,3	-8,1
Agenzia entrate	2.745,4	3.007,6	2.734,3	2.745,4	3.007,6	2.676,1	-9,1	-11,0
Agenzia demanio	165,4	152,5	142,8	165,4	148,9	142,5	-6,4	-4,3
Agenzia territorio	714,6	697,7	608,7	714,6	697,7	587,7	-12,8	-15,8
Agenzia dogane	610,4	630,1	763,0	610,4	630,1	713,1	21,1	13,2
GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI	5,1	1,4	100,5	5,1	1,4	100,5	7078,6	7078,6
DEVOLUZIONE CANONI RADIOTELEVISIVI**	1.564,5	1.530,5	1.511,4	1.564,5	1.505,9	1.511,4	-1,2	0,4
ALTRE SPESE***	45,4	23,0	42,2	45,4	23,0	41,6	83,5	80,9
SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E FINANZE (CAP. 3935)	19,1	22,1	20,0	19,1	22,1	20,3	-9,5	-8,1
TOTALE	**7.227,8**	**8.083,2**	**7.370,1**	**7.122,0**	**7.726,6**	**7.212,1**	-8,8	-6,7
RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE	43.294,2	43.404,0	40.867,2	39.746,9	42.745,5	39.891,8	-5,8	-6,7
Totale generale	**50.522,0**	**51.487,2**	**48.237,3**	**46.868,9**	**50.472,1**	**47.103,9**	-6,3	-6,7

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

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

*** La voce raggruppa gli stanziamenti iscritti per memoria per la riassegnazione dei residui perenti, le vincite al lotto, i comuni di confine e il sostegno e garanzia dell'attività produttiva.

Ministero dello sviluppo economico

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Valutazione degli andamenti finanziari; 2.2. Audit finanziario-contabile; 2.3. Verifiche di affidabilità.*
3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Come stabilito dall'art. 1, comma 12, del citato DL n. 181, il Ministero dello sviluppo economico (MISE) è subentrato nelle funzioni già intestate al Ministero delle attività produttive (MAP) ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 300 del 1999, ad eccezione di quelle indicate dall'art. 27, comma 2, lettera a) e comma 2-*bis* lettere b) ed e) dello stesso decreto legislativo, assegnate al neo-istituito Ministero del commercio internazionale (si tratta della promozione ed attuazione delle politiche di competitività internazionale, della promozione del sistema produttivo nazionale presso le istituzioni internazionali di settore e comunitarie, e della programmazione ed attuazione della politica commerciale e promozionale verso l'estero).

Inoltre, secondo l'art. 1, comma 2, del DL n. 181, sono state trasferite al Ministero dello sviluppo economico le funzioni relative alla programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale delle politiche di coesione, già attribuite, secondo la previsione dell'art. 24, comma 1 lettera c), del d.lgs. n. 300 del 1999, al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Per contro, le funzioni in materia di turismo che gli articoli 27 e 28 del d.lgs. n. 300 assegnavano al Ministero delle attività produttive sono state attribuite dall'art. 1, comma 19-*bis*, del DL n. 181 del 2006 - come modificato dalla legge di conversione n. 233 del 2006, nonché successivamente dal DL 3 ottobre 2006 n. 262 - al Presidente del Consiglio dei Ministri. Secondo la stessa disposizione, questi procede, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, all'individuazione ed utilizzazione delle relative risorse finanziarie.

Il comma 19-*quater* dell'art. 1 del DL n. 181, anch'esso come sopra modificato dal citato DL n. 262, ha stabilito che per l'esercizio di tali funzioni fosse quindi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del

turismo, con contestuale soppressione della Direzione generale del turismo dell'ex Ministero delle attività produttive.[1]

Infine, l'art. 19-*bis* del DL n. 181 ha stabilito l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri delle funzioni demandate al Ministero delle attività produttive dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215, attinente ai contributi in favore dell'imprenditoria femminile, nonché dagli articoli 21, 22, 52, 53, 54 e 55 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

In linea generale, va rilevato che l'art. 1, comma 10, del ripetuto DL n. 181 dispone, in ordine alle modifiche organizzative dei Ministeri dallo stesso provvedimento previste, che si proceda mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati - all'immediata ricognizione, in via amministrativa, delle strutture trasferite, oltre alla provvisoria individuazione del contingente minimo degli Uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, vengono apportate le necessarie variazioni di bilancio. Il successivo comma 25 ribadisce che le modalità di attuazione devono comunque garantire l'assenza di effetti sulla spesa, con specifico riferimento al trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e stanziate in bilancio.

Rilevante al riguardo è la disposizione del comma 25-*ter*, secondo cui gli schemi dei suddetti dPCM, corredati da relazione tecnica, devono essere sottoposti per il parere alle Commissioni parlamentari competenti per materia, nonché alle Commissioni bilancio di Camera e Senato (pur potendo comunque venire adottati decorsi trenta giorni dalla richiesta).

In data 12 gennaio 2007 è stato emanato il dPCM recante ad oggetto la "Ricognizione delle strutture e delle funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale", pubblicato sulla G.U. del 20 marzo 2007. In realtà, tuttavia, mediante tale provvedimento è stata attuata l'attività ricognitiva attinente (solo) al Ministero del commercio internazionale, a parte l'individuazione residuale delle funzioni del Ministero dello sviluppo economico, derivante dall'indicazione di quelle al primo attribuite. Del suddetto dPCM si dirà quindi più diffusamente nella parte della Relazione relativa a quell'Amministrazione.

In data 4 maggio 2007, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo schema del regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico e di quello concernente gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, previsti dall'art. 1, comma 23, del DL n. 181 del 2006, relativamente alle Amministrazioni interessate dal riordino.

Per quanto riguarda il citato regolamento di organizzazione, appare di particolare rilievo l'assetto ivi delineato delle strutture del Ministero, che si configurano ora in tre Dipartimenti, ciascuno a sua volta articolato in quattro Direzioni generali. Viene in tal modo ribadito il modulo organizzativo seguito, per il Ministero delle attività produttive, dal d.lgs. n. 300 del 1999, peraltro successivamente modificato, e mai attuato nella pratica[2]. Dovrebbe in tal modo trovare soluzione il problema - più volte segnalato dalla

---

[1] Al riguardo, va peraltro ancora osservato che l'art. 19-ter del DL n. 181, avente ad oggetto il Ministero per i beni e le attività culturali, aggiungeva alle funzioni di tale Amministrazione - elencate all'art. 54 del d.lgs. n. 300 del 1999 - quella del turismo.

[2] Come già osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni, l'assetto del Ministero delle attività produttive delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999 era stato modificato, prima - in seguito all'istituzione del Ministero delle

Corte - della mancata corrispondenza tra i Centri di Responsabilità (C.d.R.), che nell'esposizione del bilancio continuano a coincidere con i Dipartimenti originariamente previsti, e la gestione delle Unità previsionali di base (UPB), in pratica attuata con riferimento alle Direzioni generali.

Il regolamento di organizzazione in discorso ha altresì determinato la complessiva dotazione organica del Ministero, con riferimento sia ai dirigenti che al restante personale.

Si trova invece all'esame delle competenti Commissioni parlamentari - al fine dell'acquisizione dei relativi pareri, come prescritto dal ricordato art. 25-ter del DL n. 181 - lo schema del dPCM recante disposizioni in ordine al trasferimento di strutture del Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico.

Si tratta, secondo quanto già esposto, degli uffici costituenti il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, trasferiti al MISE in forza del ricordato art. 1, comma 8 e 10 del DL n. 181, individuati alla stregua del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 19 gennaio 2006 (con il quale veniva, da ultimo, regolata l'organizzazione del Dipartimento), e con l'esclusione - secondo le previsioni dell'art. 1, comma 2, del DL n. 181 - delle strutture trasferite invece alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (segreteria del CIPE), delle quali si occupa il dPCM in data 31 gennaio 2007.

La dotazione organica di personale trasferito comprende 43 posti di dirigente (di cui 8 di I fascia e 35 di II fascia) e 537 posti per le qualifiche non dirigenziali, pur se il personale effettivamente interessato al movimento comprende 361 unità (di cui 5 dirigenti di I fascia ed uno di II fascia).

In relazione ai posti di dirigente trasferiti, una quota, pari a tre unità, dei cento posti di dirigente di II fascia per i quali il MEF era stato in precedenza autorizzato a bandire i relativi concorsi, è attribuita al MISE.

L'art. 2, comma 5, del dPCM - in attesa della rideterminazione del contingente di personale assegnato agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, da attuarsi con regolamento di organizzazione, secondo la previsione del DL n. 181 - dispone poi che il MEF renda indisponibile una quota del contingente di cui al d.P.R. n. 227 del 2003, pari a 22 unità, in favore del Ministero dello sviluppo economico.

Sono individuate, per essere attribuite al Ministero per lo sviluppo economico, le risorse finanziarie (relative sia alle spese di parte corrente che di parte capitale) stanziate su capitoli e UPB assegnati nello stato di previsione della spesa del MEF ai Centri di Responsabilità n. 4 e n. 5 (corrispondenti appunto al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione), escluse le risorse relative all'attività delle strutture trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per l'anno 2007, invece, le risorse stanziate per il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sono quelle appostate sul Centro di Responsabilità n. 6 dello stato di previsione della spesa del MISE, intitolato al Dipartimento stesso ed istituito dalla legge 27 dicembre 2006 n. 298 (legge di bilancio 2007).

E' infine previsto, in via generale, che il MISE possa - previa stipula di appositi accordi - avvalersi, per le attività correlate alla gestione dei servizi generali, delle strutture informatiche e del supporto amministrativo del Ministero dell'economia e delle finanze.

---

comunicazioni, cui venivano attribuite alcune delle funzioni del MAP - dal DL n. 217 del 2001, convertito dalla legge n. 317 del 2001 ed ora abrogato dal dPCM in esame, poi dal d.lgs. n. 34 del 2004, il quale aveva previsto un'organizzazione articolata su "non più di 11 Direzioni generali". Il relativo regolamento di attuazione non è tuttavia mai stato emanato.

Più specificamente, per garantire la continuità dell'azione amministrativa in relazione al personale trasferito il Ministero per lo sviluppo economico può continuare ad avvalersi del supporto amministrativo del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro fino alla stipula dei suddetti accordi, che dovrà comunque avvenire entro il 31 dicembre 2007.

E' evidente come i mutamenti organizzativi previsti dal DL n. 181 del 2006 siano destinati ad avere profonda incidenza sull'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato, e naturalmente, in primo luogo, sui Ministeri nati dallo scorporo di competenze di cui s'è detto, quale è appunto il Ministero dello sviluppo economico. Occorrerà tuttavia attendere la fine dell'esercizio 2007 per poter tracciare, partendo dai documenti contabili, un quadro più preciso di tali effetti.

Infatti, la circostanza secondo cui il ripetuto scorporo è stato deciso alla metà circa del 2006, ha fatto sì che l'attività delle nuove Amministrazioni - dovendosi procedere nel corso dell'esercizio alla modifica di strutture che stavano già operando secondo l'assetto precedente - sia, in generale, iniziata non immediatamente, e comunque con notevoli difficoltà, cui si è aggiunta la complessità della procedura di approvazione prevista per i dPCM ricognitivi di cui s'è detto.

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

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari.

La tavola 1 espone i dati relativi agli andamenti finanziari della gestione 2006 (compreso il C.d.R. "Internazionalizzazione").

Tavola 1

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Autorizzaz. definitive di cassa	di cui in c/capitale	Impegni totali	di cui impegni di competenza	Pagato totale	Residui finali	Residui di stanziam. finali	Economie totali
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	12.853	13.620	14.165	468	15.474	14.706	15.719	2.185	279	-818
Mercato	65.634	69.996	97.963	1.216	66.854	62.545	37.637	71.935	4.443	17.046
Imprese	2.896.066	3.409.395	2.933.335	2.710.276	2.145.655	1.632.427	2.016.890	13.068.052	1.229.224	143.251
Reti energetiche	259.833	269.502	256.776	198.297	263.884	254.225	240.004	243.877	6.085	13.174
Internazionalizzazione	204.342	235.416	241.439	55.952	210.129	191.089	203.273	218.405	19.381	7.992
Totale Amministrazione	3.438.727	3.997.930	3.543.677	2.966.209	2.701.995	2.154.992	2.513.524	13.604.455	1.259.412	180.644

Per l'esercizio 2006, gli stanziamenti definitivi sono stati 3.438.727 migliaia di euro (4.250.105 nel 2005), con una diminuzione del 19,1 per cento; la massa impegnabile è risultata pari a 3.997.930 migliaia di euro, inferiore del 35,2 per cento rispetto al 2005 (6.166.448 migliaia di euro); nei residui totali la variazione (7,7 per cento) non è stata di grande entità: l'importo è passato da 12.633.955 migliaia di euro del 2005 a 13.604.455 del 2006; i residui di stanziamento sono saliti da 559.203 a 1.259.412 migliaia di euro, registrando un notevole incremento (125,2 per cento); le economie totali pari a 180.644 migliaia di euro sono diminuite rispetto al 2005 del 74,6 per cento (711.862 migliaia di euro); la massa spendibile, corrispondente a 16.849.313 migliaia di euro nel 2005, ha avuto un piccolo decremento del 3,3 per cento (16.298.624 migliaia di euro nel 2006) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 3.543.677 migliaia di euro contro i

4.677.848 del 2005 (con una diminuzione del 24,2 per cento); i pagamenti totali, che raggiungono 2.513.524 migliaia di euro, hanno subìto una riduzione del 28,2 per cento rispetto a quelli del 2005 pari a 3.503.496 migliaia di euro, determinando un calo della percentuale sugli stanziamenti di competenza (73,1 per cento contro l'82,4 per cento dello scorso anno).

Nell'esaminare i dati esposti dalla precedente tavola va tenuto conto dell'effetto degli accantonamenti disposti secondo la previsione dell'art. 25 del DL n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006 (il quale stabilisce che le Amministrazioni centrali dello Stato accantonino e rendano indisponibili alla gestione le quote di stanziamento relative allo stato di previsione per il 2006 indicate nello stesso provvedimento, ed inoltre che tali accantonamenti siano versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 novembre 2006).

Nelle seguenti tavole, vengono indicati gli effetti dei suddetti accantonamenti sugli stanziamenti e sui dati gestionali attinenti al Ministero per lo sviluppo economico (tavola 2), nonché la tipologia delle spese interessate dalle disposizioni in questione (tavola 3).

Tavola 2

Effetti del decreto Bersani (legge n. 248/2006)
Accantonamenti per l'anno 2006

(in migliaia di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti definitivi*	Accantonamenti**	Stanziamenti al netto dell'accantonamento	Impegni di comp. al netto dell'accantonamento	Pagato comp. al netto dell'accantonamento
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	12.853	0	12.853	14.706	13.753
Mercato	65.634	523	65.110	62.022	19.814
Imprese	2.896.066	1.320	2.894.745	1.631.106	753.976
Reti energetiche	259.833	166	259.667	254.058	228.833
Totale Amministrazione	3.234.385	2.010	3.232.375	1.961.893	1.016.377

* come da consuntivo
** somme impegnate e versate sul capitolo di entrata dello Stato (capo X)

Tavola 3

(in valori assoluti)

Centro di Responsabilità	Oggetto della spesa	L. n. 248/2006 accantonamento 2006	Versamenti al cap. 3370 dell'entrata *
Mercato	Funzionamento	433.853,00	433.854,00
	Fondo riserva consumi intermedi	3.358,00	3.341,00
	Fondo autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	86.022,00	86.022,00
Imprese	Funzionamento	941.404,00	941.408,00
	Camere di commercio, industria e artigianato	-	-
	Cooperative e loro consorzi	379.089,00	379.089,00
Reti energetiche	Funzionamento	166.317,00	166.317,00
Totale Amm.ne		**2.010.043,00**	**2.010.031,00**

* somme impegnate e versate sul capitolo di entrata dello Stato (capo X)

Va altresì rilevato che le osservazioni in merito all'andamento finanziario della gestione quale evidenziato dalla tavola n. 3 riguardano anche fondi attinenti ai Centri di

Responsabilità trasferiti - secondo quanto già visto - al Ministero per il commercio internazionale (parte del Centro di Responsabilità "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione", nonché il Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione", corrispondente a tre Direzioni generali, passate allo stesso Ministero per il commercio internazionale). In caso contrario, la comparazione effettuata con i dati relativi all'esercizio 2005 (i quali evidentemente comprendono tutti i Centri di Responsabilità attualmente scorporati tra Ministero dello sviluppo economico e Ministero per il commercio internazionale) sarebbe avvenuta tra termini disomogenei.

Come esposto più dettagliatamente nel capitolo della Relazione dedicato al Ministero per il commercio internazionale, lo stato di previsione della spesa di quest'ultimo per il 2006 (oggetto, come pure quello del Ministero per lo sviluppo economico, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 7 agosto 2006) concerne solamente il Centro di Responsabilità relativo al Gabinetto, per il quale vengono istituiti i corrispondenti capitoli e disposte le corrispettive allocazioni finanziarie, mediante variazioni nel bilancio del Ministero delle attività produttive. Per il Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione", invece, la gestione afferente il 2006 ha continuato ad essere espletata attraverso il bilancio del Ministero dello sviluppo economico subentrato al Ministero delle attività produttive, con imputazione ai relativi, preesistenti capitoli. Del pari, il rendiconto del Ministero dello sviluppo economico per l'esercizio in questione espone altresì i dati relativi alla gestione del suddetto Centro[3].

Il Ministero per il commercio internazionale, d'altra parte, ha continuato ad avvalersi durante tutto l'esercizio dell'Ufficio centrale del bilancio (UCB) del Ministero dello sviluppo economico.

L'importo degli stanziamenti definitivi disponibili per la gestione presenta una notevole diminuzione (da 4.250,1 milioni di euro a 3.438,7), cui hanno in particolare contribuito, oltre agli accantonamenti prescritti dal DL n. 223 del 2006, le riduzioni delle UPB concernenti spese per consumi intermedi nel bilancio dello Stato, disposte dall'art. 1, comma 6, della legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006).

Come si è visto, l'importo degli impegni e dei pagamenti totali è diminuito, rispetto all'anno precedente, in misura anche superiore alla riduzione degli stanziamenti. Appare diminuita anche la percentuale dei pagamenti in rapporto agli stanziamenti. Per contro, il nuovo, rilevante accumulo (125 per cento in più sul 2005) di residui di stanziamento fa sì

---

[3] Al riguardo, va rilevato come la Corte dei conti, in sede di controllo preventivo, abbia esaminato la coerenza della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 10, del ricordato DL n. 181 (secondo la quale andavano appunto effettuate con decreto ministeriale le variazioni di bilancio in questione) con il dettato dell'art. 81 della Costituzione.

La questione è stata risolta ritenendo la compatibilità del provvedimento in oggetto tanto con il disposto del comma 1 del citato art. 81 ("le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo") che con quello del comma 4 ("ogni.... legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte").

Sotto il primo profilo, si rilevava come idoneo fondamento legislativo della variazione di bilancio effettuata fosse lo stesso DL n. 181, convertito dalla legge n. 233 del 2006, in quanto appunto tale provvedimento normativo (all'art. 1 comma 10), nell'istituire nuovi Ministeri, legittimava il Governo a procedere alla formazione dei relativi (nuovi) stati di previsione della spesa, da attuarsi mediante variazioni di bilancio.

Sotto il secondo, si evidenziava come si trattasse, nella specie, (esclusivamente) della rimodulazione delle risorse di bilancio a suo tempo deliberate dalle Camere. Infatti, la variazione di bilancio in questione era stata disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) tenendo conto dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri formulato in data 19 giugno 2006, in cui viene prevista (appunto per far fronte alle spese conseguenti all'istituzione di nuovi Ministeri, con i relativi Uffici di diretta collaborazione) per le omologhe strutture già esistenti un contenimento delle spese non inferiore al 10 per cento, con riferimento alle risorse assegnate a legislazione vigente, ottenendo così la neutralità del provvedimento in discorso in ordine ai complessivi riflessi sul bilancio dello Stato.

che la massa spendibile risulti solo leggermente ridotta rispetto al 2005, nella misura del 3,5 per cento.
In linea con tale evoluzione appare l'andamento delle autorizzazioni di cassa, diminuite intorno al 25 per cento, mentre gli impegni ed i pagamenti totali sono ridotti, rispetto al precedente esercizio, quasi del 30 per cento.
La seguente tavola 4 mostra l'evoluzione della gestione finanziaria tra il 2005 ed il 2006, con riferimento ai singoli Centri di Responsabilità.

Tavola 4

(in migliaia di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziam. definitivi 2005	Stanziam. definitivi 2006	Impegni totali 2005	Impegni totali 2006	Autorizzaz. definitive di cassa 2005	Autorizzaz. definitive di cassa 2006	Pagato in c/residui 2005	Pagato in c/residui 2006	Pagato totale 2005	Pagato totale 2006
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	16.476	12.853	15.662	15.474	19.576	14.165	2.292	1.966	16.493	15.719
Mercato	49.497	65.634	51.795	66.854	90.116	97.963	54.114	17.300	73.683	37.637
Imprese	3.690.866	2.896.066	5.073.388	2.145.655	4.113.396	2.933.335	1.988.764	1.261.594	2.990.889	2.016.890
Reti energetiche	230.785	259.833	231.578	263.884	223.200	256.776	2.112	11.005	211.409	240.004

Deve ritenersi abbia influito su tale andamento, anzitutto, la situazione del Centro di Responsabilità "Imprese", il quale gestisce i fondi finalizzati, appunto, all'incentivazione delle imprese, che corrispondono ad oltre l'80 per cento degli stanziamenti complessivamente assegnati al Ministero. Infatti, lo stanziamento destinato al suddetto Centro di Responsabilità è diminuito di circa il 20 per cento rispetto al 2005, determinando sostanzialmente il decremento complessivo di cui s'è detto.
D'altra parte, gli effetti dei mutamenti intervenuti nel corso degli ultimi anni in ordine alla normativa disciplinante gli incentivi alle imprese (di cui la Corte ha ampiamente dato conto nelle ultime relazioni) continuano a manifestarsi nel 2006.
I tempi lunghi e le varie difficoltà che hanno caratterizzato la riforma dell'assetto normativo ricordato, iniziata nel 2002, hanno fatto sì (come si vedrà meglio in altro paragrafo del presente capitolo) che anche nell'esercizio in esame l'attività dell'Amministrazione nel settore degli incentivi alle imprese abbia riguardato pressoché esclusivamente il proseguimento di iniziative già intraprese negli anni precedenti, il che si è riflesso, segnatamente, sull'attività di pagamento.
Peraltro, su di un altro piano, anche il Dipartimento per le politiche di coesione annoverava, in particolare, tra i propri obiettivi gestionali per il 2006 il riequilibrio della spesa da incentivi a investimenti pubblici, attraverso l'elaborazione di proposte strategiche da inserire nelle delibere CIPE con cui vengono ripartite le risorse del Fondo Aree sottoutilizzate. L'intento - comune a quello alla base della succitata riforma - è quello di aumentare l'efficacia degli incentivi nel Mezzogiorno, utilizzandoli anche come strumenti per lo sviluppo del mercato del credito.
Per quanto riguarda i restanti Centri di Responsabilità, le (non rilevanti) differenze rispetto al precedente esercizio appaiono legate in prevalenza a fattori contingenti. Così, per il Centro di Responsabilità "Mercato", le variazioni degli stanziamenti definitivi in termini di competenza sul 2005 dipendono dai tempi di versamento della quota spettante al Ministero - e gestita dal suddetto Centro - del "Fondo derivante dalle sanzioni

amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori", previsto dalla legge n. 388 del 2000. Sono stati infatti a tale titolo riassegnati sul pertinente capitolo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 8 novembre 2006, 40 milioni di euro.

2.2. Audit finanziario-contabile.

L'avvenuto rispetto del limite di spesa c.d. del "due per cento", previsto per il triennio 2005-2007 dall'art. 1, comma 8, della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005), non ha inciso, secondo l'Amministrazione, in modo peculiare sull'attività di gestione. Analogo discorso è a farsi in ordine al sistema di spesa per dodicesimi previsto dall'art. 1, comma 7, legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006). In questo caso, peraltro, si è registrato un inevitabile appesantimento della procedura di spesa, dovuto alla necessità di effettuare gli accantonamenti a garanzia del rispetto del detto limite, nonché le eventuali variazioni compensative all'interno delle UPB pertinenti.

Il sistema in questione, nel suo complesso, ha poi richiesto un costante monitoraggio da parte dell'UCB.

In ordine all'esercizio 2006, si registrano i seguenti riconoscimenti di debito in dipendenza di pregresse obbligazioni non onorate dall'Amministrazione, a causa dell'insufficienza delle risorse finanziarie sui pertinenti capitoli:

- Centro di Responsabilità 1 (Gabinetto), euro 113.000
- Centro di Responsabilità 2 (Mercato), euro 202.000
- Centro di Responsabilità 3 (Imprese), euro 1.556.000.

Nello stato di previsione del MISE per il 2006 risultano iscritti i seguenti capitoli fondo:

- cap. 1700 "Fondo unico di Amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali", in applicazione del C.C.N.L. 1998/2001;
- cap. 1730 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi", la cui ripartizione, secondo il disposto dell'art. 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, avviene con decreti del Ministro competente da comunicare al MEF, alle Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti;
- capp. 1735 e 8335 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge".
- I capitoli 1735 e 8335 sono stati istituiti in applicazione della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - art. 1, comma 20 (che prevedeva la riduzione del 10 per cento delle autorizzazioni di spesa regolate per legge, e la correlativa istituzione di un fondo di parte corrente ed uno di parte capitale, da ripartire con decreti ministeriali).

Dal capitolo 1735 è stato trasferito al capitolo 2234 "Elaborazione, analisi e studio nei settori delle attività produttive, comprese le spese di funzionamento del nucleo di esperti per la politica industriale e della relativa struttura di supporto, e coordinamento degli interventi nei settori aeronautico ed elettronico" l'importo di euro 300.000,00.

Il cap. 8335 non è stato utilizzato.

Le risorse del cap. 1700 di euro 3.905.104,00 sono state accantonate, in attesa di ripartizione, in qualità di residui di stanziamento (lett. F).

Le risorse del cap. 1730 di euro 496.679,00 sono state utilizzate per euro 493.337,99 a favore dei capitoli per acquisti di beni e servizi ed è stato emesso un mandato commutato in quietanza d'entrata di euro 3.341,00 in applicazione dell'obbligo di

accantonamento, e successivo versamento all'entrata, di cui all'art. 25, comma 2, del DL 223 del 2006, convertito in legge n. 248 del 2006.
Per lo stesso titolo, sono stati versati euro 86.022 per il capitolo 1735 ed euro 47.883,27 per il capitolo 8335 (oltre ad euro 281.404,73 assegnati all'economia per mancanza di disponibilità di cassa).
Per il 2006, l'importo delle entrate del MISE ammonta ad euro 633.148.878,88. Di particolare rilievo i versamenti sul capitolo 3610, derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero, in quanto aventi ad oggetto fondi destinati agli incentivi alle imprese, previsti da vari provvedimenti legislativi. Si tratta delle gestioni aventi caratteristiche di fondo di rotazione, e come tali (secondo la legge n. 289 del 2002, intervenuta in materia) non ricondotte al bilancio dello Stato, a differenza delle altre pure riguardanti il Ministero, le cui risorse sono invece ora appostate su di un capitolo di spesa assegnato al Centro di Responsabilità "Imprese".
In ordine alla gestione finanziaria, va segnalato che con decreto interministeriale del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 5 aprile 2006, veniva affidata alla Direzione generale per i servizi interni del predetto Ministero la gestione unificata dei capitoli nel suddetto provvedimento elencati, relativi a spese di carattere strumentale ed assegnati ai Centri di Responsabilità "Gabinetto", "Mercato", "Imprese", "Reti energetiche".
Tale fattispecie è presa in considerazione dal dPCM in data 12 gennaio 2007, emanato, nel quadro dello scorporo delle funzioni del Ministero delle attività produttive e dell'istituzione del Ministero per il commercio internazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 10, del DL n. 181 del 18 maggio 2006, convertito dalla legge n. 233 del 2006.
Detto dPCM - avente ad oggetto la "Ricognizione delle strutture e funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale" - prevede, in ordine alla gestione delle risorse umane e strumentali, che fino al 31 dicembre 2006 il Ministero per il commercio internazionale si avvalga, appunto, della Direzione generale servizi interni del Ministero dello sviluppo economico (subentrato al Ministero delle attività produttive).
La seguente tavola n. 5 mostra i dati attinenti alle eccedenze di spesa, indicate per C.d.R., con gli importi non compensati da somme assegnate alle economie, in ordine ai quali l'Amministrazione ha chiesto sanatoria legislativa.

Tavola 5

Centro di Responsabilità	Capitolo	Competenza	Residui	Cassa
1 Gabinetto e Uffici di	1007 (Stipendi)	1.760.925,64		1.679.812,64
diretta collaborazione	1041 (Oneri sociali)	608.676,47		526.797,31
all'opera del Ministro	1042 (I.R.A.P.)	316.133,33		287.946,80
Totale		**a) 2.685.735,44**	**0**	**b) 2.494.556,75**
a) Eccedenza non compensata da sanare con provv. legislativo di 2.132.403,80 euro				
b) Eccedenza non compensata da sanare con provv. legislativo di 1.637.895,60 euro				
2 Mercato	1205 (Stipendi)	1.879.017,18		1.763.527,18
	1218 (I.R.A.P.)	158.204,06		85.620,47
Totale		**a) 2.037.221,24**	**0**	**b) 1.849.147,65**
a) Eccedenza non compensata da sanare con provv. legislativo di 1.547.384,77 euro				
b) Eccedenza non compensata da sanare con provv. legislativo di 343.776,53 euro				
3 Imprese	2103 (Stipendi)	251.104,08	881,85	251.985,93
	2104 (Stipendi)	3.597.848,19		3.260.016,79
	2113 (I.R.A.P.)	307.697,59		1.454,36
	2234 (Nucleo esperti)			24.156,21
Totale		**a) 4.156.649,86**	**881,85**	**3.537.613,29**
a) Eccedenza non compensata da sanare con provv. legislativo di 463.932,94 euro				
4 Reti energetiche	3504 (Stipendi)	605.432,47		497.632,46
	3512 (I.R.A.P.)	51.737,30		8.622,96
	3560 (Fitti)	114.718,76		129.865,74
Totale		**a) 771.888,53**	**0**	**636.121,16**

a) Eccedenza non compensata da sanare con provv. legislativo di 469.109,51 euro

Le eccedenze si riferiscono (ad eccezione del capitolo 3560 relativo a fitto locali ed oneri accessori) a voci di spesa comunque riconducibili alla retribuzione del personale. L'Amministrazione segnala in proposito che il fenomeno dipende, per quanto riguarda le spese pagate mediante ordinativi a carico di partite di ruoli di spesa fissa (fitti), dalla ritardata contabilizzazione degli stessi, che non consente di riscontrare le erogazioni in esubero rispetto agli stanziamenti. Per le spese pagate attraverso titoli informatici, come gli stipendi, invece, le eccedenze sono state causate dalla necessità di procedere al pagamento di spettanze contrattuali pregresse, nonché della somma aggiuntiva da corrispondere al personale del Ministero secondo le previsioni della legge n. 239 del 2004. Le relative proposte di variazioni degli stanziamenti non hanno avuto tuttavia corso, a causa dell'esaurimento del fondo per le spese obbligatorie.

Per quanto riguarda le spese per consulenze, sui relativi capitoli gestiti dal Centro di Responsabilità "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione" (capitoli n. 1110 e n. 1126) sono stati impegnati nel corso dell'esercizio, rispettivamente 37.429,17 euro (su di uno stanziamento di 602.048,00 euro) e 76.400,00 euro (su di uno stanziamento di 294.019,00 euro).

Risulta quindi rispettato il tetto di spesa stabilito in materia dalla Legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) all'art. 1, comma 9, come modificato dall'art. 27 della legge n. 248 del 2006 (40 per cento della spesa annua per lo stesso titolo sostenuta nel 2004), atteso che tale limite era di euro 266.908,4 per il capitolo 1110 e di euro 158.367,2 per il capitolo 1126.

2.3. Verifiche di affidabilità.

Anche per il presente esercizio, allo scopo di rendere l'attività propedeutica alla parifica del rendiconto generale dello Stato sempre più aderente all'attuale assetto normativo, sono stati effettuati controlli a campione relativi all'affidabilità dei conti.

Il campione considerato per il Ministero dello sviluppo economico consta di dieci procedimenti di spesa, per i quali sono stati esaminati i relativi atti di impegno ed ordini di pagamento, oltre alla documentazione giustificativa degli stessi. Peraltro, secondo quanto più sopra osservato in ordine allo scorporo delle competenze del Ministero delle attività produttive (da cui sono derivati il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero per il commercio internazionale), nonché ai conseguenti riflessi sui documenti contabili, sono stati esclusi dal campione gli atti di gestione finanziaria relativi ai Centri di Responsabilità trasferiti al Ministero per il commercio internazionale, i quali vengono considerati nella parte della Relazione a questo dedicata.

Il controllo ha portato su due tipologie dell'attività amministrativa ritenute particolarmente significative ai fini del riscontro della regolarità della gestione, quali quelle dei contratti e della concessione di finanziamenti e contributi.

In tale ambito, il campo dell'indagine è stato tendenzialmente limitato, per i contratti, alle fattispecie che presentassero titoli estinti di importo superiore a 100.000 euro, per i contratti aventi ad oggetto l'acquisizione di beni e servizi, ed a 300.000 euro, in caso di contratti per l'esecuzione di lavori. Per contributi e finanziamenti, alle fattispecie che presentassero titoli estinti di importo superiore a 100.000 euro.

Si è quindi proceduto, in contraddittorio con l'Amministrazione, all'individuazione di dieci capitoli, il cui oggetto avesse attinenza alle tipologie suddette; tra i titoli di spesa gravanti sui capitoli stessi, ne sono stati individuati dieci, che soddisfacessero i ricordati requisiti (con l'avvertenza che taluni dei capitoli attribuiti al C.d.R. "Mercato", e specificamente alla Direzione generale servizi interni, fanno parte dei capitoli c.d. "a gestione unificata" gestiti dalla suddetta Direzione, mentre le spese ad essi riferite sono in realtà attribuibili ad altre strutture del Ministero).

I capitoli e i mandati individuati sono i seguenti:

Mercato

Capitolo 1355 - Spese per l'organizzazione di congressi, convegni e mostre.

Mandato n. 3 - esercizio di provenienza 2006.

E' stato esaminato un pagamento, con contestuale impegno, di euro 43.557,60, in favore dell'Organizzazione della manifestazione "Forum P.A. 2006", svoltasi a Roma nel maggio 2006. Tale importo rappresenta - oltre a spese accessorie - il corrispettivo della locazione al Ministero di uno spazio, nell'ambito della suddetta manifestazione, cui l'Amministrazione ha partecipato, secondo i termini del relativo contratto (il cui originario oggetto è stato novato, con la previsione di riservare al Ministero stesso uno spazio più esteso di quello dapprima previsto, contro la somma suindicata).

Capitolo 1368 - Spese connesse alle attività relative alla sicurezza dei prodotti e di tutela dei consumatori ecc.
Mandato n. 48 - esercizio di provenienza 2006.
L'impegno, e relativo pagamento, individuati (di euro 70.320 e di euro 42.192) riguardano, rispettivamente, l'importo del compenso spettante ad una società prestatrice di servizi in favore del Ministero - nella specie, la realizzazione di uno "*spot*" televisivo nella materia delle garanzie post-vendita di beni mobili, di competenza dell'Amministrazione - ed il saldo dello stesso.
La procedura seguita nel caso è quella del cottimo fiduciario, che appare correttamente individuata (atteso il valore del contratto) e seguita (risultano essere state interpellate cinque ditte per effettuare la scelta dell'offerta), secondo le norme applicabili (d.P.R. n. 384 del 2001 e d.lgs. n. 163 del 2006). Secondo i termini del contratto, era stato effettuato un primo pagamento in acconto di euro 28.128 (pari al 40 per cento del totale dovuto), mentre il ricordato pagamento di euro 42.192 rappresenta il saldo del compenso pattuito, corrisposto alla consegna del lavoro.
Capitolo 2200 - a gestione unificata - Spese per il pagamento dei canoni delle forniture di acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, oltre alla pulizia e riscaldamento dei locali.
Mandato n. 42 - esercizio di provenienza 2006.
E' stato individuato un pagamento, con contestuale impegno, dell'importo di euro 283.706,99, riferentesi al traffico telefonico dell'Amministrazione relativo a vari periodi degli anni 2004 e 2005.
Dal decreto autorizzativo della spesa rileva che la somma di euro 283.706,99 rappresenta parte del maggior importo di euro 492.098,50, relativo a quanto dovuto dal Ministero in dipendenza della causale suddetta, e gravante su vari capitoli del relativo bilancio. Di tale importo, euro 150.832,89 erano già stati liquidati nel corso dell'esercizio 2005, mentre euro 57.558,62 gravavano su di un capitolo privo della necessaria disponibilità di cassa.
Il pagamento della residua somma di euro 283.706,99, che qui interessa, è stato reso possibile dal relativo riconoscimento di debito operato, ciascuno per la quota di competenza, dai Direttori generali titolari degli uffici che avevano usufruito delle linee telefoniche. Tali atti appaiono correttamente motivati, con riferimento tanto ai principi generali (divieto di indebito arricchimento) in materia applicabili, quanto ai presupposti di fatto (mancanza di disponibilità finanziaria sul capitolo in questione, anche a causa dei provvedimenti di limitazione della spesa per i consumi intermedi).
Capitolo 7040 - Spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie.
Mandato n. 40 - esercizio di provenienza 2006.
E' stato esaminato un atto di impegno per l'importo di euro 25.236,10, cui corrisponde un pagamento di euro 24.057. Tale ultima somma sostanzia il pagamento del corrispettivo di una fornitura di beni in favore dell'Amministrazione. Anche in questo caso, è stata (correttamente) seguita la procedura in economia, nella forma del cottimo fiduciario, con selezione dell'offerta più vantaggiosa. La prestazione pattuita risulta essere stata regolarmente eseguita dalla ditta fornitrice e sottoposta a collaudo da parte dell'Amministrazione.
La succennata differenza tra l'importo dell'impegno e quello del corrispondente pagamento deriva dal fatto che è stato nella specie applicato l'art. 11 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (c.d. "aumento del quinto"), impegnando una somma

aggiuntiva a quella del corrispettivo della fornitura pari appunto al quinto di questo (euro 1.179,10), da utilizzarsi nell'eventualità in cui, nel corso del rapporto contrattuale in esame, si manifestasse l'esigenza di spese impreviste.

Imprese

Capitolo 2203 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori. Rimborso delle spese di patrocinio legale.

Mandato n. 151 - esercizio di provenienza 2006.

E' stato individuato un atto di impegno, ed il correlativo pagamento, per l'importo di euro 204.738,37. Tale importo corrispondeva ad un contributo in conto interessi concesso ad una impresa dal Ministero dell'industria nel 1981. In effetti, l'erogazione era stata successivamente revocata, nel 1984; il competente Tribunale Amministrativo Regionale aveva tuttavia accolto (con pronuncia confermata in secondo grado dal Consiglio di Stato) il ricorso del beneficiario contro il provvedimento di revoca, annullando quest'ultimo. Non avendo tuttavia comunque provveduto l'Amministrazione all'erogazione del contributo, l'impresa beneficiaria aveva fatto ulteriormente ricorso al TAR per l'esecuzione del suddetto giudicato, ottenendo pronuncia favorevole, con l'ordine al Ministero di procedere all'esecuzione stessa. Persistendo peraltro l'inadempimento dell'Amministrazione, il beneficiario adiva ancora una volta il Giudice amministrativo, per ottenere la nomina di un Commissario *ad acta*, il quale adottasse i provvedimenti di pagamento necessari. Il TAR provvedeva in conformità, con decisione assunta nel marzo 2006.

Su tali presupposti, l'Amministrazione provvedeva alla reiterazione della concessione del contributo in questione e, successivamente, all'impegno e pagamento nei termini di cui s'è detto.

Capitolo 2301 - Iniziative a favore delle attività di promozione e di sviluppo della cooperazione per la costituzione di fondi mutualistici.

Mandato n. 58 - esercizio di provenienza 2006.

E' stato individuato un atto di impegno, con correlativo pagamento, di euro 120.000. Il pagamento in questione corrisponde al corrispettivo di una fornitura in favore dell'Amministrazione riguardante un supporto informatico idoneo alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure in cui si sostanzia l'azione di promozione e sviluppo del movimento cooperativo che rientra tra le competenze del Ministero, nonché la stampa di un certo numero di copie di materiale illustrativo di tale azione.

L'Amministrazione appare aver (correttamente) seguito la procedura in economia, nella forma del cottimo fiduciario, secondo le disposizioni delle norme applicabili - d.P.R. n. 384 del 2001 e d.lgs. n. 163 del 2006 - tanto per ciò che riguarda il valore della fornitura stessa, quanto il numero di ditte interpellate.

Il pagamento in questione è avvenuto, previo riscontro dell'esito positivo del collaudo dei prodotti forniti da parte di un rappresentante dell'Amministrazione, sulla base di regolare fattura.

Capitolo 2370 - Somme da assegnare all'Istituto di promozione industriale.

Mandato n. 1 - esercizio di provenienza 2006.

Si è proceduto all'esame di un atto di impegno per l'importo di euro 12.337.500, cui corrispondono due pagamenti, entrambi per euro 6.168.748,19. Tali somme sostanziano l'anticipo del contributo concesso dal Ministero delle attività produttive all'Istituto per la promozione industriale (IPI), per il finanziamento dell'attività dell'anno 2006. L'IPI, già

organismo ausiliario del Ministero delle attività produttive (ed ora del Ministero dello sviluppo economico) nella materia dell'intervento in favore delle aree sottoutilizzate, doveva ricevere - secondo la previsione della legge n. 311 del 2004, Legge finanziaria 2005 - un contributo annuo di 25 milioni di euro, allo stesso direttamente attribuiti. Tuttavia, la legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006) ha innovato al riguardo, disponendo l'istituzione nello stato di previsione della spesa di ciascun Ministero di un Fondo da ripartire, in cui confluiscono gli importi nella legge stessa puntualmente indicati, per essere destinati ai trasferimenti correnti alle imprese.

Per il (già denominato) Ministero delle attività produttive, l'unica voce costitutiva del Fondo per il 2006 è stata appunto quella relativa al contributo IPI (peraltro ridotto a 17.625.000 euro). Veniva quindi istituto nello stato di previsione del suddetto Ministero un nuovo capitolo (2370), avente quale oggetto "somme da assegnare all'IPI".

La stessa legge n. 266 del 2005 (art. 1, comma 16) prevede poi una specifica procedura per l'utilizzazione delle risorse finanziarie in questione. A tal fine, ciascun Ministro interessato - dopo aver presentato alle competenti Commissioni parlamentari una relazione circa la destinazione delle risorse del predetto Fondo, ed aver ottenuto il relativo parere favorevole - formula al Ministro dell'economia e delle finanze idonea proposta di variazione di bilancio, per consentire l'iscrizione delle risorse stesse negli appositi capitoli. Tale procedura è stata regolarmente seguita nella specie, di guisa che il Ministro dell'economia e delle finanze ha disposto, con decreto in data 9 maggio 2006, la variazione in questione, con spostamento dell'importo di euro 17.625.000 dal capitolo 2371 al capitolo 2370.

Secondo il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'IPI (approvato con d.m. del 20 aprile 2005), il contributo annuale in discorso è erogato in tre tranches rispettivamente del 40 per cento, 30 per cento e 30 per cento, entro i mesi di gennaio, aprile e settembre dell'anno di riferimento.

L'impegno in parola (per un importo pari alle prime due tranches del contributo) risulta assunto oltre la data dell'aprile 2006, dato che era in quel momento già sorto il corrispondente diritto dell'IPI. L'adempimento da parte dell'Amministrazione risulta poi essere stato effettuato mediante due ordini di pagamento, in pari data, ciascuno, come si è visto, dell'importo di euro 6.188.748,19.

Capitolo 7320 - Spese per la ricerca scientifica.

Mandato n. 1 - esercizio di provenienza 2005.

E' stato esaminato un atto di impegno per l'importo di euro 789.000, ed un pagamento dell'importo di euro 348.047, corrispondente ad una parte del totale impegnato. Le suddette somme integrano contributi concessi all'Ente Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), in dipendenza di una convenzione intercorsa tra il (già) Ministero delle attività produttive ed il suddetto Ente, avente ad oggetto il finanziamento di due progetti di ricerca da quest'ultimo condotti.

Con decreto del Ministro delle attività produttive in data 13 ottobre 2005 (registrato dalla Corte dei conti), il Direttore generale dello sviluppo produttivo e competitività dello stesso Ministero veniva incaricato di sottoscrivere un'intesa di programma, e la relativa convenzione, con l'ENEA, allo scopo di finanziare i due progetti di ricerca summenzionati. Essendo questi ultimi di durata, rispettivamente, biennale e triennale, era previsto che il relativo onere finanziario gravasse sul capitolo 7320 dello stato di previsione del Ministero, per gli esercizi 2005, 2006 e 2007.

Seguiva quindi la stipula della suddetta intesa di programma (in data 27 dicembre 2005) e convenzione, nella quale si indicava il costo totale previsto dei progetti in questione in euro 1.800.000, e si precisava come la disponibilità sul capitolo 7320 per l'esercizio 2005 fosse pari ad euro 789.000. Era altresì previsto che l'ENEA presentasse il programma di attività relativo al 2006, con il limite delle previsioni di spesa indicato nel suddetto importo.

Con decreto direttoriale in data 27 dicembre 2005, anch'esso registrato dalla Corte dei conti, si procedeva al ricordato impegno sul capitolo 7320, per l'importo di euro 789.000.

In data 7 dicembre 2006, avendo l'ENEA presentato - secondo le previsioni della citata convenzione - vari rendiconti trimestrali di spesa relativi ai ripetuti progetti (in particolare, di euro 167.013 per l'uno ed euro 446.280 per l'altro), si procedeva al pagamento succitato, in conto residui, di euro 348.047, somma pari all'attuale disponibilità del capitolo 7320, provvedendo alla ripartizione della somma tra il primo progetto (per l'importo di euro 167.013) ed il secondo (per l'importo di euro 181.034).

Capitolo 7420 - Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese.

Mandato n. 3610 - esercizio di provenienza 2006.

L'impegno, e contestuale pagamento, per l'importo di euro 188.525,93, si riferisce alla corresponsione di un contributo in conto interessi erogato dal Ministero - ai sensi della legge 1 marzo 1986 n. 64 - ad un'impresa, in dipendenza di un finanziamento dalla stessa ottenuto da un Istituto di credito. Secondo il meccanismo previsto dalla suddetta legge n. 64 del 1986, le imprese procedono al rimborso del prestito corrispondendo gli interessi in misura ridotta, tenendo conto appunto della quota a carico dell'Amministrazione. Quest'ultima, d'altra parte, provvede direttamente al versamento di quanto dovuto al mutuante.

Nella specie, il pagamento in oggetto rappresenta parte del maggiore importo presentato al Ministero dall'Istituto creditizio, e relativo a varie operazioni del tipo descritto. La Banca ha altresì presentato una dichiarazione, secondo la quale risultano soddisfatte, per tutte le imprese di cui alle operazioni suddette, le condizioni di legge richieste per procedere all'erogazione del contributo in questione.

Reti energetiche

Capitolo 3601 - Somme per l'attuazione dell'accordo relativo al trattato di non proliferazione delle armi nucleari.

Mandato n. 3 - esercizio di provenienza 2004.

Sono stati individuati un impegno, ed il correlativo pagamento, per l'importo di euro 274.123,71, riferentesi alla liquidazione di somme da corrispondere all'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), in dipendenza dell'attività da questa svolta in esecuzione della convenzione stipulata in data 26 ottobre 2004 con il Ministero delle attività produttive.

Con la suddetta convenzione, veniva affidata all'APAT l'esecuzione di studi, analisi ed altre attività specifiche concernenti l'attuazione del Protocollo aggiuntivo del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari stipulato a Vienna il 22 settembre 1998 tra vari Stati (fra i quali l'Italia) ed Istituzioni internazionali. La somma di cui al pagamento in esame concerneva appunto il corrispettivo delle attività svolte dall'APAT negli anni 2004-2005. Il relativo consuntivo è stato verificato nelle sue diverse voci ed approvato, secondo quanto disposto dalla ricordata convenzione, da un Gruppo appositamente

costituito, composto da rappresentanti del Ministero e dell'APAT, dei cui lavori è stato redatto verbale.
L'esito dei controlli effettuati non ha evidenziato irregolarità, tanto con riguardo alle procedure contabili, quanto alle norme sostanziali applicabili.

3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti.

Come già accennato in sede di considerazioni generali, il Ministero dello sviluppo economico è subentrato - secondo la previsione del DL n. 181 del 2006, convertito dalla legge n. 233 del 2006 - al Ministero delle attività produttive. Pertanto, esso svolge attualmente (con l'eccezione di talune funzioni già intestate al Ministero delle attività produttive, ed ora dallo stesso DL n. 181 attribuite al neo-istituito Ministero per il commercio internazionale) i compiti già del Ministero delle attività produttive, elencati dall'art. 27 del d.lgs. n. 300 del 1999, e sostanzialmente riconducibili all'attività di supporto del sistema delle imprese, di tutela del mercato, di impulso e monitoraggio della produttività, di sviluppo del settore energetico.
Tutte queste funzioni assumono primario rilievo sulla base dei documenti di programmazione. Sia dal Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011 che dalla Relazione previsionale e programmatica per il 2006 si ricava un quadro macroeconomico che vede, nel contesto dell'area dell'euro, una ripresa generalizzata, cui però il nostro Paese stenta ad agganciarsi, a causa principalmente della insufficiente competitività (il che si riflette sul peggioramento complessivo della bilancia commerciale), oltre alle difficoltà nel campo energetico.
Di rimando, la Direttiva del Ministro delle attività produttive per il 2006 (rimasta in vigore per tutto l'esercizio) indica la competitività del sistema produttivo quale punto focale dell'azione dell'Amministrazione, particolarmente attraverso l'impulso all'innovazione tecnologica, oltre all'implementazione della politica energetica.
Tra le funzioni del Ministero, tuttavia, spicca quella del coordinamento ed attuazione degli incentivi alle imprese, la quale assorbe da sola oltre l'80 per cento delle risorse finanziarie dell'Amministrazione, come risulta dai dati più sopra illustrati.
Le modalità di erogazione degli incentivi (previsti da una serie di provvedimenti normativi intervenuti nel tempo, dei quali i più importanti sono la legge n. 488 del 1992, la legge n. 46 del 1982 e la legge n. 662 del 1996 in materia della c.d. programmazione negoziata) sono state negli ultimi anni oggetto - ad opera dapprima della legge n. 289 del 2002, poi della legge n. 311 del 2004 ed infine della legge n. 80 del 2005 - di una profonda riforma, di cui la Corte ha già dato atto nelle passate Relazioni. La principale novità era rappresentata dall'introduzione del principio generale secondo cui le misure fino ad allora attuate mediante contributi a fondo perduto dovessero consistere, almeno per il 50 per cento, in finanziamenti agevolati, oltre alla previsione, per alcune di esse, di una quota obbligatoria di finanziamento bancario. Il passaggio dal precedente sistema doveva avvenire mediante provvedimento ministeriale, di concerto con il MEF e con le Amministrazioni titolari delle agevolazioni, di adeguamento delle singole misure secondo i detti principi. Inoltre, la citata legge n. 311 del 2004, nell'intento di attenuare l'impatto degli interventi in favore delle imprese sul bilancio dello Stato, ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti il Fondo rotativo per il sostegno delle imprese, con dotazione iniziale di 6.000 milioni di euro, a carico del quale andrà la percentuale degli incentivi corrispondente al finanziamento agevolato. Tali risorse vengono ripartite mediante delibere assunte dal CIPE. Va ancora osservato che il DL n. 181 del 2006, nell'attribuire

al Ministero dello sviluppo economico, come s'è visto, le funzioni in materia di politiche di coesione, ha espressamente fatto menzione al riguardo della gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, le cui risorse - anch'esse erogate attraverso delibere del CIPE, attuate dal Dipartimento per le politiche di coesione, ora integrato dallo stesso provvedimento normativo nella struttura del suddetto Ministero - finanziano le misure di cui alla legge n. 488 del 1992 e la programmazione negoziata.

Da quanto esposto sono derivate notevoli ricadute, nel corso del 2006, sull'andamento e sull'assetto della gestione finanziaria prima del Ministero delle attività produttive e poi del Ministero dello sviluppo economico.

Una prima osservazione è quella secondo cui nel 2006 gli stanziamenti e le risultanze della gestione afferenti al Centro di Responsabilità denominato "Imprese" - cui va ricondotta la gestione degli incentivi in questione - rispecchiano solo una parte delle risorse effettivamente gestite dall'Amministrazione a questo fine. All'importo di 2.896.066 migliaia di euro corrispondenti agli stanziamenti definitivi vanno infatti aggiunti 6.000 milioni di euro attinenti al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese presso la Cassa Depositi e Prestiti che il CIPE ha provveduto a ripartire tra le varie misure interessate, una prima volta, con le delibere n. 76 del 15 luglio 2005 e n. 45 del 22 marzo 2006 (procedendo peraltro successivamente, in data 22 dicembre 2006, a modifiche nella ripartizione stessa). Tuttavia, gli effetti sulla valutabilità della reale entità delle risorse gestite appaiono per l'esercizio in esame attenuati dal fatto che, per problemi legati all'attuazione della succitata riforma degli incentivi, di cui subito si dirà, non sono stati in concreto erogati pagamenti a valere sul Fondo rotativo.

Per altro verso, come accennato, l'attuazione della ripetuta riforma ha incontrato nel corso del 2006 varie difficoltà. I ricordati decreti ministeriali attuativi della stessa sono stati infatti emanati solo nel corso del 2006, per quanto riguarda la legge n. 488 del 1992 e la legge n. 46 del 1982, mentre il termine della legislatura ha impedito che fosse perfezionato quello relativo alla programmazione negoziata. In conseguenza di ciò, il DL n. 262 del 2006 ha sospeso la riforma introdotta dalla legge n. 80 del 2005 per quanto riguarda quest'ultima[4].

Inoltre, l'Amministrazione è stata impegnata durante l'esercizio nella preparazione di bandi attinenti alle diverse misure di incentivo, che tenessero conto delle nuove risorse disponibili presso il Fondo rotativo.

Ciò ha contribuito al proseguimento, anche nel 2006, della complessiva tendenza - già rilevata dalla Corte in ordine alla gestione del Ministero delle attività produttive negli esercizi 2004 e 2005, correlativamente all'avvio del processo della riforma - alla contrazione della spesa, dovuta alla circostanza che, per il complesso dei motivi suesposti, le erogazioni per incentivi alle imprese (che rappresentano il principale fattore generatore della stessa) effettuate nel corso dell'esercizio hanno riguardato esclusivamente il pagamento di somme da corrispondere in dipendenza da bandi emanati negli anni precedenti. In questo senso sono state più sopra formulate le osservazioni a commento dei dati relativi all'andamento generale della gestione finanziaria del Ministero, che confermano quanto esposto. Infatti, dopo un sostanziale blocco dei pagamenti nel 2004, ed un lieve aumento degli stessi nel 2005 (su cui aveva peraltro influito l'accumulo di notevoli residui di stanziamento), si assiste nel 2006 ad un peggioramento rispetto

[4] L'Amministrazione ha comunque provveduto all'istruzione di 30 Contratti di programma, secondo le nuove modalità, approvati dal CIPE nel marzo 2006, condizionatamente all'emanazione del suddetto decreto. La Corte dei conti – avendo appunto rilevato la mancanza di tale provvedimento – ha tuttavia restituito gli atti, senza provvedere alla registrazione.

all'anno precedente del rapporto tra i pagamenti totali e gli stanziamenti di competenza, che passa da circa l'80 per cento al 73 per cento (in disparte la diminuzione dell'importo dei pagamenti in valore assoluto, da correlarsi alla riduzione dell'importo complessivo degli stanziamenti stessi).

Riguardo al Dipartimento per le politiche di coesione, va osservato come il ruolo di tale Centro di Responsabilità nel procedimento di utilizzazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (iscritte nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze) comporti - in ordine ai capitoli allo stesso afferenti - il verificarsi di significativi scostamenti tra le relative previsioni iniziali e definitive.

Come già più sopra accennato, il riparto delle risorse suddette avviene mediante delibere assunte nel corso dell'anno dal CIPE, che ne prevedono l'assegnazione sia alle Amministrazioni centrali dello Stato che alle Regioni.

Mentre per i fondi destinati alle Amministrazioni centrali vengono apportate le relative variazioni nei rispettivi stati di previsione, i fondi destinati alle Regioni affluiscono, in base a decreti del Ministro di variazione di bilancio, su capitoli assegnati al Dipartimento, per essere successivamente impegnati e trasferiti alle stesse.

Nel 2006, sono in particolare affluiti in corso d'anno sul capitolo 7709 dello stato di previsione del MEF euro 567.327.458 in termini di competenza ed euro 850.152.057 in termini di residui lettera F, sulla base della programmazione degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro, stipulati dal Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese, organo del Dipartimento.

Sempre nell'ambito dell'attività svolta dal Ministero in ordine al sistema imprenditoriale, merita qualche considerazione la funzione di vigilanza sulle società cooperative. Tale funzione è ripartita tra le Associazioni nazionali di categoria riconosciute e l'Amministrazione, alla quale ultima spetta la vigilanza di carattere straordinario, oltre alla competenza in ordine ai provvedimenti di contenuto sanzionatorio derivanti - secondo il codice civile e la legge fallimentare - dall'esercizio della vigilanza stessa.

L'esercizio della vigilanza straordinaria (come già più volte messo in rilievo dalla Corte nelle passate Relazioni) comporta da vari anni numerosi problemi, scaturenti all'origine dal passaggio della competenza in questione dal Ministero del lavoro all'allora Ministero dell'industria (successivamente delle attività produttive, ed infine dello sviluppo economico), senza che tuttavia ne seguisse anche il transito del personale addetto, in servizio presso le Direzioni provinciali del lavoro.

Da ciò era derivata la necessità di continuare ad utilizzare detto personale. I termini del rapporto tra le due Amministrazioni erano stati regolati da una convenzione stipulata nel 2001. Successivamente tuttavia, avendo il Ministero del lavoro manifestato l'intendimento di porre fine a tale situazione, è stato sottoscritto in data 31 luglio 2006 un protocollo d'intesa, secondo cui alla vigilanza provvede ora direttamente - anche erogando agli ispettori i relativi compensi - il MISE.

Tutto ciò ha avuto un'immediata ricaduta di carattere finanziario; infatti, secondo le previsioni della legge n. 59 del 1992, all'esercizio dell'attività di vigilanza in questione vengono destinate le somme versate dalle cooperative sottoposte alla vigilanza ministeriale, che confluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, per venire successivamente riassegnate a capitoli di spesa (nn. 2237 e 2238) del MISE, le cui risorse per l'esercizio 2006 sono state completamente esaurite.

Sulle riassegnazioni relative all'esercizio 2006 (la maggior parte delle quali interesserà peraltro l'esercizio 2007) pesa tuttavia il limite posto dalla legge n. 266 del 2005 (Legge

finanziaria 2006), la quale dispone all'art. 1, comma 46, che l'ammontare delle stesse non può comunque superare, a partire dall'esercizio 2006, l'importo del 2005. Inoltre, sulla gestione delle risorse in oggetto nel 2007 graveranno altresì le riduzioni delle spese per consumi intermedi previste dalla legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria 2007), attesa la collocazione nella corrispondente categoria economica del bilancio statale dei ricordati capitoli 2237 e 2238 (la quale peraltro - giustificata presumibilmente dal fatto che ad essi sono imputate le spese afferenti all'organizzazione e alla retribuzione dell'attività di vigilanza - desta perplessità).

Sulle dette premesse, l'Amministrazione dovrà far fronte nel corso del presente esercizio (verosimilmente, ricorrendo allo strumento del riconoscimento di debito) al pagamento di circa 2,8 milioni di euro ancora da liquidare in relazione ad ispezioni già effettuate, nonché alla corresponsione dei compensi agli ispettori relativi agli incarichi - circa 9.000 - assegnati a partire dall'ottobre 2006, in attuazione della nuova procedura.

In ordine all'attività del Centro di Responsabilità "Reti energetiche", va rilevato che la legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006) all'art. 1, comma 34, come modificato dal DL 10 gennaio 2006 n. 2, ha fissato per spese relative ad investimenti fissi lordi il limite del 90 per cento, con riferimento al corrispondente importo pagato nell'anno 2004.

La suddetta disciplina ha interessato, tra l'altro, i capitoli 7621 e 7622 originariamente presenti nello stato di previsione del Ministero delle attività produttive, istituiti alla fine dell'esercizio 2004 e destinati alle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione delle attività previste dalla legge 23 agosto 2004 n. 239 ("Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia"), la gestione dei quali è di fatto quindi iniziata nell'esercizio 2005.

L'applicazione del suddetto limite ha pertanto nella specie fatto sì che la disponibilità per il 2006 sui ricordati capitoli fosse ridotta a 150.000 euro ciascuno, contro uno stanziamento iniziale rispettivo pari a 3 milioni di euro.

A causa di ciò, non è stato possibile procedere al pagamento corrispondente ad un impegno assunto sui residui di stanziamento, sul capitolo 7622, nel corso del 2005, e relativo alla corresponsione di quanto dovuto all'Istituto per la promozione industriale (ente privato svolgente attività strumentale nei confronti del Ministero) in dipendenza di una convenzione con lo stesso stipulata dall'Amministrazione in data 13 ottobre 2005, ed in forza della quale il suddetto IPI avrebbe dovuto operare in varie materie di pertinenza del Ministero (Dialogo tra Paesi produttori e Paesi consumatori di materie prime energetiche", "Partecipazione italiana ad accordi di collaborazione tecnologica internazionale", "Sportello per gli investimenti e l'informazione nell'energia").

Alla fine dell'esercizio 2006, si registravano esigenze di cassa per 15 milioni di euro.

PAGINA BIANCA

Ministero del commercio internazionale

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Valutazione degli andamenti finanziari; 2.2. Audit finanziario-contabile; 2.3. Verifiche di affidabilità.*
3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero del commercio internazionale é venuto in essere nel corso del 2006, nell'ambito dei profondi mutamenti che hanno interessato l'assetto delle Amministrazioni centrali dello Stato, a seguito dell'entrata in vigore del DL n. 181 del 18 maggio 2006, convertito dalla legge n. 233 del 2006, in forza del quale il numero dei Ministeri, in precedenza stabilito in 14, é stato ora fissato in 18.

L'art. 1 del suddetto DL, al comma 3, provvede appunto alla sua istituzione, stabilendo l'attribuzione ad esso - con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale - delle funzioni già attribuite al Ministero delle attività produttive dall'art. 27, comma 2, lettera a), e comma 2-bis, lettere b) ed e) del d.lgs. n. 300 del 1999, nonché, in relazione alla suddetta lettera a), delle competenze relative al livello internazionale. In effetti, si tratta della promozione ed attuazione a livello settoriale e territoriale delle politiche per la competitività internazionale, della promozione degli interessi del sistema produttivo nazionale presso le istituzioni internazionali di settore e comunitarie, della definizione di strategie ed interventi della politica commerciale e promozionale verso l'estero.

Lo stesso art. 1, al comma 13, dispone che la denominazione "Ministero del commercio internazionale" sostituisce ad ogni effetto la denominazione "Ministero delle attività produttive", in relazione alle funzioni di cui al ricordato comma 3.

D'altra parte, il ripetuto DL n. 181 ha istituito, in luogo del Ministero delle attività produttive (MAP), il Ministero dello sviluppo economico (MISE), stabilendo che a questo erano attribuite le funzioni già spettanti al Ministero delle attività produttive (come modificate da altre disposizioni dello stesso decreto), salvo quelle più sopra elencate.

L'art. 1, comma 10, dello stesso DL dispone in linea generale, in ordine alle modifiche organizzative derivanti dallo scorporo di competenze ivi previsto, che si proceda mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, all'immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite, oltre alla provvisoria individuazione del

contingente minimo degli Uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa.
Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, vengono apportate le necessarie variazioni di bilancio. Il successivo comma 25 ribadisce infine che le modalità di attuazione devono comunque garantire l'assenza di effetti sulla spesa, con specifico riferimento al trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e stanziate in bilancio.
Rilevante al riguardo è la disposizione del comma 25-ter, secondo cui gli schemi dei suddetti dPCM, corredati da relazione tecnica, devono essere sottoposti per il parere alle Commissioni parlamentari competenti per materia, nonché alle Commissioni bilancio di Camera e Senato (pur potendo comunque essere adottati decorsi trenta giorni dalla richiesta).
In data 12 gennaio 2007 è stato emanato il dPCM avente ad oggetto la "Ricognizione delle strutture e delle funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale", pubblicato sulla G.U. del 20 marzo 2007. In effetti, peraltro, è stata attuata mediante tale provvedimento l'attività ricognitiva attinente (solo) al Ministero del commercio internazionale, salva la residuale individuazione delle funzioni del Ministero dello sviluppo economico che deriva dall'assetto di quelle al primo attribuite.
Il dPCM attribuisce al Ministero del commercio internazionale le funzioni di cui agli artt. 4 e 8 commi 2, 3 e 4 del d.P.R. n. 175 del 2001 (recante il regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive), sostanzialmente coincidenti con quelle previste dal DL n. 181 – istitutivo dell'Amministrazione in questione – all'art. 1, comma 3, con riferimento, ad un livello più generale, all'art. 27, comma 2 e 2-bis, del d.lgs. n. 300 del 1999.
L'organizzazione del nuovo Ministero consta di tre Direzioni generali (politica commerciale, politiche di internazionalizzazione e promozione degli scambi), le quali vengono trasferite – previo scorporo dalle competenze del Ministero delle attività produttive, a sua volta trasformato in Ministero dello sviluppo economico - mantenendo la precedente rispettiva denominazione.
Lo stesso dPCM stabilisce il contingente di personale degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, con corrispondente riduzione dell'analogo contingente presso il Ministero dello sviluppo economico. Viene poi previsto il trasferimento della dotazione organica di personale (con specificazione delle unità di livello dirigenziale, di prima e seconda fascia, e del restante personale), nonché il trasferimento delle somme ancora disponibili, relativamente alle Unità previsionali di base (UPB) dei Centri di Responsabilità del Ministero delle attività produttive attinenti alle funzioni intestate al Ministero del commercio internazionale, oltre la prosecuzione dei rapporti pendenti, in relazione alle funzioni e strutture trasferite, già facenti capo al suddetto Ministero delle attività produttive.
Nel seguito del presente capitolo saranno trattati più diffusamente gli effetti dei profondi mutamenti organizzativi descritti sul piano finanziario e contabile. Va tuttavia da subito rilevato, come una più completa visione di tali effetti si delineerà solo in esito allo svolgimento dell'esercizio 2007.
Ed infatti, la circostanza secondo cui, almeno in linea di fatto, i mutamenti stessi hanno avuto luogo circa alla metà dell'esercizio 2006 ha fatto sì che si procedesse, nel corso dell'esercizio stesso, alla modifica di strutture già operanti secondo il sistema precedente, con i conseguenti ritardi e difficoltà, cui si è aggiunta la particolare articolazione della

procedura di approvazione prevista per i dPCM ricognitivi (nessuno dei quali è stato emanato entro il 2006, mentre ancora assai pochi sono quelli entrati in vigore nei primi mesi del 2007).

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

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari.

Come si è visto, il ricordato dPCM del 12 gennaio 2007 ha disposto il trasferimento al Ministero del commercio internazionale di talune strutture del Ministero delle attività produttive (cui é ora subentrato il Ministero dello sviluppo economico), oltre a stabilirne la dotazione organica, e disporre contestualmente il trasferimento del corrispondente personale.

Già anteriormente alla suddetta data, peraltro, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 7 agosto 2006, era stato istituito (contestualmente ad altri Ministeri interessati dallo scorporo disposto dal DL n. 181) lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio internazionale per il 2006. Tale stato di previsione, tuttavia, concerne solamente il Centro di Responsabilità relativo al Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione, per il quale vengono con il provvedimento in esame istituiti i relativi capitoli, e disposte le corrispettive allocazioni di risorse finanziarie, mediante variazioni del bilancio del Ministero delle attività produttive.[1]

Lo stesso decreto reca inoltre un'elencazione di capitoli relativi a spese per retribuzioni, nonché, in genere, per il funzionamento degli uffici. Tali capitoli, tuttavia, non sono stati in effetti attivati mediante stanziamenti nel corso del 2006, cosicché - come segnalato nella parte della relazione concernente il MISE - il Ministero del commercio internazionale si é avvalso per tutto l'esercizio - anche successivamente allo scorporo - della gestione effettuata dalla competente Direzione generale del MISE.

Va altresì osservato che il Ministero per il commercio internazionale si é avvalso dell'Ufficio centrale del bilancio (UCB) presso il MISE in ordine (anche) alla gestione dei nuovi capitoli, di cui s'é detto, relativi al Centro di Responsabilità "Gabinetto".

In conseguenza di tutto ciò, per l'esercizio 2006 é stato presentato, relativamente al Ministero per il commercio internazionale, il rendiconto esclusivamente della gestione di tale ultimo Centro, mentre la gestione delle unità amministrative ad esso trasferite é

---

[1] Al riguardo, va rilevato come la Corte dei conti, in sede di controllo preventivo, abbia esaminato la coerenza della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 10, del ricordato DL n. 181 (secondo la quale andavano appunto effettuate con decreto ministeriale le variazioni di bilancio in questione) con il dettato dell'art. 81 della Costituzione.

La questione è stata risolta ritenendo la compatibilità del provvedimento in oggetto tanto con il disposto del comma 1 del citato art. 81 ("le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo") che con quello del comma 4 ("ogni.... legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte").

Sotto il primo profilo, si rilevava come idoneo fondamento legislativo della variazione di bilancio effettuata fosse lo stesso DL n. 181, convertito dalla legge n. 233 del 2006, in quanto, appunto, tale provvedimento normativo (all'art. 1, comma 10), nell'istituire nuovi Ministeri, legittimava il Governo a procedere alla formazione dei relativi (nuovi) stati di previsione della spesa, da attuarsi mediante variazioni di bilancio.

Sotto il secondo, si evidenziava come si trattasse, nella specie, (esclusivamente) della rimodulazione delle risorse di bilancio a suo tempo deliberate dalle Camere. Infatti, la variazione di bilancio in questione era stata disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) tenendo conto dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri formulato in data 19 giugno 2006, in cui viene prevista (appunto per far fronte alle spese conseguenti all'istituzione di nuovi Ministeri, con i relativi Uffici di diretta collaborazione) per le omologhe strutture già esistenti, un contenimento delle spese non inferiore al 10 per cento, con riferimento alle risorse assegnate a legislazione vigente, ottenendo così la neutralità del provvedimento in discorso in ordine ai complessivi riflessi sul bilancio dello Stato.

consegnata al rendiconto del MISE, dove queste figurano come costitutive del Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione".

La seguente tavola espone i dati finanziari attinenti al Centro di Responsabilità "Gabinetto", nonché alla gestione delle tre Direzioni generali dell'ex Ministero delle attività produttive le quali formano attualmente la struttura del Ministero per il commercio internazionale. Tuttavia - attesa la peculiare situazione dell'esercizio in esame - appare evidente come l'esame di tali dati non possa assumere che una significatività assai limitata. In particolare, le considerazioni di carattere generale sugli andamenti finanziari, che suppongono comparazioni con precedenti esercizi, vengono formulate - al fine di serbare l'omogeneità dei termini considerati - nel capitolo dedicato al MISE, con riguardo anche alle ripetute Direzioni generali trasferite.

In questa sede, si osserva che gli stanziamenti definitivi riguardanti l'insieme delle unità amministrative passate al Ministero per il commercio internazionale, a parte il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione, appaiono diminuiti rispetto al 2005, da circa 262 a 204 milioni di euro.

In ordine al Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione", va rilevato come la diminuzione degli stanziamenti di competenza registrata rispetto al precedente esercizio sia certamente legata ai provvedimenti limitativi della spesa di generale portata che hanno dispiegato i loro effetti nel corso del 2006 (limite del "due per cento" introdotto dalla Legge finanziaria 2005, obbligo di accantonamento, e conseguente indisponibilità, delle quote di stanziamento indicate dal DL n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006) .

Tuttavia, hanno inciso nella specie anche fattori di carattere contingente, quali la riduzione dei fondi speciali destinati dalle varie leggi finanziarie alla promozione del "Made in Italy", gestiti dal suddetto Centro.

Tavola 1

(in migliaia di euro)

Centri di Responsabilità	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Autorizzazioni definitive di cassa	di cui in c/capitale	Impegni totali	di cui impegni di competenza	Pagato totale	Residui finali	Residui di stanziamento finali	Economie totali
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1.978	1.978	1.978	0	1.641	1.641	1.137	504	0	337
Servizi Generali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Internazionalizzazione	204.342	235.416	241.439	55.952	210.129	191.089	203.273	218.405	19.381	7.992
Totale Amministrazione	**206.320**	**237.395**	**243.418**	**55.952**	**211.813**	**192.773**	**204.410**	**218.952**	**19.381**	**8.329**

2.2. Audit finanziario-contabile.

Risultano essersi verificate eccedenze di spesa per quanto riguarda il Centro di Responsabilità "Gabinetto", sui capitoli 1001, 1041 e 1042, per l'importo complessivo, attinente alla competenza, di euro 96.508,43. Per il Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione", sui capitoli 5007, 5010 e 5011, per l'importo complessivo di euro 1.342.887,31 attinente alla competenza e di euro 1.201.725,33 attinente alla cassa. Tutti gli importi suddetti sono stati interamente compensati con le somme accertate in economia.

I suelencati capitoli si riferiscono a spese (stipendi ed oneri accessori) per il personale. Le eccedenze relative al Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione" sono dovute alla necessità di corrispondere somme appunto spettanti al personale, in dipendenza di contratti collettivi di lavoro relativi ad anni pregressi, oltre a voci aggiuntive dovute secondo le

previsioni della legge n. 239 del 2004. Le proposte di variazioni degli stanziamenti regolarmente presentate non hanno tuttavia avuto corso, a causa dell'esaurimento del fondo per le spese obbligatorie.

Tavola 2

(In valori assoluti)

CdR	Capitolo	Competenza *	Cassa
1 Gabinetto	1001 (Stipendi)	10.970,05	0
	1041 (Oneri sociali)	61.595,48	0
	1042 (IRAP)	23.942,90	0
Totale		**96.508,43**	**0**
5 Internazionalizzazione	5007 (Stipendi)	952.819,24	906.223,24
	5010 (Oneri sociali)	305.121,42	235.437,86
	5011 (IRAP)	84.946,65	60.064,23
Totale		**1.342.887,31**	**1.201.725,33**

* Eccedenze totalmente compensate con le somme assegnate all'economia

In relazione all'attività delle Direzioni generali trasferite dal (già) Ministero delle attività produttive al Ministero per il commercio internazionale (Direzione generale per la politica commerciale, per le politiche di internazionalizzazione e per la promozione degli scambi, come si è detto, per il 2006 riconducibili al Centro di Responsabilità "Internazionalizzazione" del Ministero per lo sviluppo economico), si sono registrati riconoscimenti di debito per euro 119.000.

2.3. Verifiche di affidabilità.

Come per gli anni passati, nell'intento di rendere l'attività propedeutica alla parifica del Rendiconto generale dello Stato maggiormente aderente all'attuale assetto normativo, sono stati effettuati controlli a campione sull'affidabilità dei conti.

Tenuto conto delle peculiarità che hanno caratterizzato nel presente esercizio la gestione finanziaria del Ministero per il commercio internazionale (già Ministero delle attività produttive), di cui s'é detto - le quali si riflettono sulla struttura e presentazione dei relativi documenti contabili - si é ritenuto adeguato un campione formato da sette procedimenti di spesa, con esame, come di consueto, dei relativi atti di impegno e pagamento, oltre che della documentazione giustificativa degli stessi.

Al riguardo - richiamando quanto già esposto più sopra in ordine alle vicende dello scorporo delle competenze del Ministero delle attività produttive - si ribadisce che i dati relativi alla gestione finanziario-amministrativa del Ministero per il commercio internazionale per il 2006 formano, fino all'attuazione del detto scorporo, necessariamente un "unicum" con quelli relativi al Ministero dello sviluppo economico. Per quanto riguarda la restante parte dell'esercizio, poi, va ribadito che in base al ricordato dPCM ricognitivo delle strutture del Ministero per il commercio internazionale sono stati istituiti per quest'ultimo nuovi ed autonomi capitoli, solamente in relazione al funzionamento del Gabinetto e degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Pertanto, il Ministero dello sviluppo economico si é avvalso fino al termine dell'esercizio 2006 dell'attività della Direzione generale servizi interni del Ministero dello sviluppo economico (con riguardo specificamente ai c.d. capitoli "a gestione unificata", riguardanti spese per acquisizioni di beni e servizi di vari Centri di Responsabilità, ma gestiti appunto in via unitaria dalla Direzione generale suddetta). Coerentemente con tutto ciò, il consuntivo del Ministero dello sviluppo economico per il presente esercizio reca anche i dati concernenti la gestione del Ministero del commercio internazionale, fatta eccezione per i succitati capitoli di nuova istituzione.

Il controllo ha portato su due tipologie dell'attività amministrativa, ritenute maggiormente significative ai fini del riscontro della regolarità della gestione, quali quelle dei contratti e della concessione di finanziamenti e contributi.
Secondo tali criteri, si é proceduto, in contraddittorio con l'Amministrazione, all'individuazione di sette capitoli, il cui oggetto avesse appunto attinenza alle suddette tipologie di attività.
I capitoli e mandati individuati sono i seguenti:

Internazionalizzazione
Capitolo 5068 - Spese per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione, aggiornamento ecc.
Mandato n. 2. E' stato individuato un atto di impegno, ed il corrispondente pagamento, dell'importo di euro 2.160, relativo alla corresponsione della retta di partecipazione a due dei moduli del Corso di formazione per "Analisti di organizzazione", tenuto dalla Luiss, da parte di una funzionaria, all'epoca incardinata nell'organico del Ministero delle attività produttive, in servizio presso una delle strutture poi trasferite al Ministero del commercio internazionale. Le norme applicabili in materia di forniture di servizi in economia (d.P.R. n. 384 del 2001) appaiono correttamente seguite (in forza tanto della specialità della prestazione, quanto dell'entità della spesa), ed il pagamento essere avvenuto sulla base della relativa fattura.
Capitolo 5050 - Spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici ecc.
Mandato n. 9. L'impegno esaminato, di importo pari a euro 1.741,28, ed il correlativo pagamento, si riferisce ad una fornitura di materiale di cancelleria, in favore di una delle più volte citate Direzioni generali trasferite al Ministero per il commercio internazionale. Analogamente a quanto già constatato nella precedente fattispecie, il pagamento appare essere avvenuto sulla base di regolare fattura. Del pari, la richiesta di un solo preventivo (alla ditta che ha poi in effetti eseguito la fornitura in questione) é anche qui riconducibile alla previsione del ripetuto d.P.R. n. 384 del 2001 avente ad oggetto le forniture in economia, attesa l'esiguità del valore. La qualificazione della procedura seguita quale compiuta dalla stessa Amministrazione (trattativa privata, della quale non ricorrerebbero invece i presupposti), appare dunque inesatta.
Capitolo 5090 - Spese per la gestione, la manutenzione ed il funzionamento del sistema informativo.
Mandato n. 18. L'atto di impegno esaminato, con il relativo pagamento, dell'importo di euro 4.996,80, corrisponde al corrispettivo di una fornitura di materiale informatico, acquisito da una delle Direzioni generali dell'ex Ministero delle attività produttive, ora parte del Ministero per il commercio internazionale. Anche in questo caso, le norme dettate dal d.P.R. n. 384 del 2001 per le acquisizioni in economia sono state applicate (richiesta di un solo preventivo, in base al valore della fornitura, inferiore ai 20.000 euro). Il pagamento é stato effettuato sulla scorta di regolare fattura.
Capitolo 8312 - Somme corrispondenti alle quote degli utili conseguiti dalla SIMEST S.p.A. da destinare alla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero.
Sono stati esaminati due mandati effettuati direttamente dalla Tesoreria in favore della SIMEST.

Per il primo, è stato individuato un atto di impegno, e correlativo pagamento, dell'importo di euro 1.439.795,53. Il suddetto pagamento é stato effettuato in favore della SIMEST S.p.A., società della quale il Ministero per il commercio internazionale (già Ministero delle attività produttive) detiene la maggioranza assoluta delle azioni.
Secondo le previsioni della legge 24 aprile 1990 n. 100, i dividendi distribuiti dalla SIMEST e di spettanza del Ministero vanno assegnati ad un capitolo di spesa per essere destinati alle finalità indicate dalla stessa legge n. 100 del 1990. La legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003) ha disposto che le gestioni fuori bilancio aventi natura diversa da quella di fondo di rotazione (tra cui appunto le gestioni della SIMEST relative ai fondi in oggetto), vadano ricondotte al bilancio dello Stato; le relative disponibilità dovevano essere versate in conto entrate entro il termine - così prorogato da successivi provvedimenti normativi - del 31 luglio 2004. In dipendenza da ciò, la SIMEST ha provveduto al versamento sul relativo capitolo in conto entrate, tra l'altro, di parte degli utili relativi all'anno 1999, ammontanti appunto a euro 1.439.795,53.
Il MEF disponeva quindi la riassegnazione dei fondi su di un capitolo di spesa del Ministero delle attività produttive, e gli stessi venivano impegnati, per essere destinati alla prosecuzione del Programma denominato "Partecipazione SIMEST agli sportelli unici regionali per l'internazionalizzazione delle attività produttive", già approvato nel 2000. Successivamente, un decreto del Ministro delle attività produttive ha stabilito le modalità di rendicontazione, a seguito della quale il Ministero avrebbe potuto procedere al rimborso.
Avendo la SIMEST regolarmente proceduto alla rendicontazione (asseverata dal Collegio sindacale della Società), era stato infine disposto in suo favore il pagamento in questione.
Con riferimento al secondo, l'impegno, per l'importo di euro 372.262,48, e l'atto di pagamento di euro 18.287,11 - relativo ad una parte della somma impegnata - individuati si riferiscono ad una fattispecie analoga alla precedente. In questo caso, la SIMEST aveva versato in favore del Ministero il suddetto importo di euro 372.262, corrispondente ad una parte degli utili realizzati nell'anno 1998.
Tale importo veniva impegnato, con destinazione alla prosecuzione del Programma denominato "Promozione della internazionalizzazione e facilitazione dell'accesso delle imprese - specie PMI - ai nuovi strumenti agevolativi e di sostegno per le attività all'estero e della loro fruizione, tramite il sistema bancario", già approvato nel 2000.
Avendo la SIMEST rendicontato spese - in dipendenza dell'attività svolta nell'ambito del detto Programma - per euro 18.287,11, si procedeva al relativo pagamento.
Capitoli 1119 (Gabinetto), 1365 (Servizi interni) e 5060 (Internazionalizzazione), tutti relativi a - Spese di manutenzione, riparazione ed adattamento di locali ecc..
Sono stati individuati tre atti di impegno, rispettivamente nn. 40, 86 e 30, e correlativi pagamenti, per l'importo complessivo di 1.500 euro, riferentisi ad un unica prestazione di servizio in favore dell'Amministrazione (misurazione della presenza di gas Radon nei locali della sede del Ministero per il commercio internazionale e valutazione delle misure necessarie per la sicurezza del personale).
L'ordinazione della spesa in questione é avvenuta in data precedente all'istituzione del Ministero per il commercio internazionale, con imputazione, rispettivamente e per quote, ad un capitolo inerente il Centro di Responsabilità "Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione", un capitolo ("a gestione unificata", secondo quanto esposto più sopra) inerente il Centro di Responsabilità "Mercato", ed un capitolo inerente il Centro di

Responsabilità "Internazionalizzazione" (cui corrispondono le strutture amministrative poi trasferite al Ministero per il commercio internazionale).
La prestazione suddetta é stata fornita dall'unica ditta contattata dall'Amministrazione, a seguito di intervento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. La procedura in economia come posta in essere appare nella specie corretta ai sensi del d.P.R. n. 384 del 2001, atteso il valore della fornitura stessa. La relazione relativa alla situazione dei locali ministeriali risulta allegata agli atti.
I cennati pagamenti sono stati eseguiti su regolare fattura.
L'esito dei controlli effettuati non ha evidenziato irregolarità, tanto con riguardo alle procedure contabili, quanto alle norme sostanziali applicabili.

3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti.

Come già osservato dalla Corte in occasione delle passate Relazioni (nonché, con riferimento all'istituzione del Ministero dello sviluppo economico, nel capitolo della presente a quest'ultimo dedicato), l'assetto organizzativo del Ministero delle attività produttive, da cui il Ministero per il commercio internazionale deriva, insieme con il Ministero dello sviluppo economico, é stato oggetto di numerosi mutamenti, a partire dall'originaria previsione contenuta nel d.lgs. n. 300 del 1999.
Sulla base di quest'ultima, il successivo regolamento di organizzazione del suddetto Ministero delle attività produttive, contenuto nel d.P.R. n. 175 del 2001, aveva disegnato una struttura articolata in quattro Dipartimenti, uno dei quali, quello per l'internazionalizzazione, comprendeva tre Direzioni generali (per la politica commerciale, per le politiche di internazionalizzazione, per la promozione degli scambi).
Tale struttura, tuttavia, non é stata in realtà mai realizzata, talché la gestione si é sempre imperniata sulle Direzioni generali (il che é rispecchiato dalla previsione successivamente inserita nel d.lgs. n. 300 del 1999 dal d.lgs. n. 34 del 2004, secondo la quale il Ministero doveva essere articolato in "non più di 11 Direzioni generali"). Tuttavia, l'omogeneità delle funzioni attribuite, nel contesto generale delle competenze dell'Amministrazione, alle tre predette Direzioni generali, ha fatto sì che esse operassero in stretto contatto tra loro, ponendo in essere attività interagenti e sostanzialmente finalizzate, pur sotto vari profili, al comune obiettivo della internazionalizzazione del sistema produttivo.
Poiché, come s'é visto, l'organizzazione del nuovo Ministero del commercio internazionale si fonda - a parte il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione - appunto sulle ricordate (tre) Direzioni generali, la situazione descritta ha consentito che la gestione di questo, nella parte dell'esercizio successiva alla sua istituzione, si svolgesse, in particolare sotto il profilo contabile e finanziario, senza registrare discontinuità (il fenomeno é stato accentuato dalla circostanza, già evidenziata, secondo cui i risultati della gestione in questione, ad eccezione del Centro di Responsabilità relativo al Gabinetto, sono ancora rappresentati per il 2006 nell'ambito del Rendiconto del Ministero dello sviluppo economico).
Coerentemente con quanto finora esposto, la problematica su cui la Corte intende attirare l'attenzione riguarda l'aspetto finanziario-contabile di attività - oggi di competenza del Ministero per il commercio internazionale - già svolte, nell'ambito della funzione di internazionalizzazione, dal Ministero delle attività produttive.
La legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003) prevedeva, tra l'altro, in materia di gestioni fuori bilancio, la riconduzione al bilancio dello Stato di quelle prive del carattere

di fondi di rotazione, in quanto non rientranti in un apposito elenco approntato secondo la procedura dalla stessa Legge prevista. Per queste, le disponibilità esistenti dovevano essere versate in conto entrata, per essere poi riassegnate alle pertinenti UPB.
Tra le gestioni da ricondurre in bilancio va in particolare annoverato il Fondo finalizzato a permettere la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Paesi dell'area balcanica, istituito dalla legge n. 84 del 2001, e dotato di 100 miliardi di lire per ciascuno degli anni 2001 e 2002, nonché di 25 milioni di euro per l'anno 2003. Tali risorse sono attualmente ripartite tra il Ministero per il commercio internazionale ed il Ministero degli affari esteri e, per quanto riguarda il primo, destinate a finalità di promozione e sviluppo delle imprese, secondo la previsione della succitata Legge. La gestione delle stesse, di competenza della Direzione generale promozione e scambi, è da questa affidata a vari Enti (ICE, INFORMEST, FdL Servizi S.r.l. e UNIONCAMERE), a favore dei quali sono state impegnate sul capitolo 8313.
Per ciascuno degli Enti attuatori è stata costituita una determinata disponibilità finanziaria, agli stessi trasferibile al fine di agevolare progetti di promozione ed assistenza alle imprese presentati al Ministero, della durata massima di 24 mesi. Sono stati così approvati - rispettivamente nel 2003 per l'annualità 2001, e nel 2004 per l'annualità 2002 - i progetti riportati nelle successive tavole n. 3 e 4, per l'importo in esse indicato. Tali somme sono state dal Ministero trasferite su conti correnti intestati agli Enti attuatori, indicati nelle convenzioni stipulate con ciascuno di questi per disciplinare la gestione dei contributi.

Tavola 3

Annualità 2001

(in valori assoluti)

Ente	Progetti approvati	Importo	Data
ICE	5	3.335.132,70	9 gennaio 2004
INFORMEST	5	1.174.838,60	29 luglio 2003
FdL SERVIZI	3	1.220.499,50	16 settembre. 2003
UNIONCAMERE	9	2.691.840,00	18 novembre. 2003
TOTALE	**22**	**8.422.310,80**	

Tavola 4

Annualità 2002

(in valori assoluti)

Ente	Progetti approvati	Importo	Data
ICE	12	2.095.794,15	30 maggio 2005
INFORMEST	3	600.872,10	31 agosto 2006
FdL SERVIZI	1	98.729,00	*
UNIONCAMERE	9	2.541.804,00	26 aprile 2006
TOTALE	**25**	**5.337.199,25**	

*L'Ente ha rinunciato al progetto

Dovendo, alla stregua di quanto già esposto, essere ricondotta in bilancio la gestione del Fondo in questione, l'Amministrazione ha richiesto, anche a seguito di contatti con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'apertura di apposite contabilità speciali, ai sensi del d.P.R. n. 364 del 1997, presso le competenti sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato (fa eccezione il caso dell'ICE, il quale opera in regime di tesoreria unica). Risultano

ad oggi aperte contabilità speciali in favore dell'UNIONCAMERE (la quale ha già provveduto al trasferimento di tutti i contributi approvati) e dell'INFORMEST (il quale deve invece ancora procedere al versamento di euro 211.817,91), attive, rispettivamente, dall'agosto e dal dicembre 2006.

Resta aperto, al riguardo, il problema degli interessi sulle economie derivanti dalla gestione dei progetti già approvati. Il Ministero ha invitato gli Enti attuatori a procedere al versamento di queste nell'apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata (capitolo 3610, avente ad oggetto "Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle attività produttive da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge 289 del 2002"), insieme agli interessi maturati, per consentirne la successiva riattribuzione. Dopo vari inviti in questo senso, l'Amministrazione ha infine richiesto agli Enti stessi dichiarazione sostitutiva di atto notorio, relativa all'entità delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti finanziati.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale

1. Nota metodologica.
2. La programmazione 2006.
3. Le criticità organizzative e l'avvalimento.

1. Nota metodologica.

In considerazione dell'avvenuta distinzione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel Ministero del lavoro e della previdenza sociale e nel Ministero della solidarietà sociale, a decorrere dal 18 maggio 2006, ed al fine di rispettare la nuova identità delle strutture ministeriali ed al tempo stesso di procedere ad una comparazione con l'esercizio precedente, mentre vengono analizzate unitariamente, anche per evitare duplicazioni, "la programmazione 2006" e "le criticità organizzative e l'avvalimento", l'analisi finanziaria ed organizzativa viene effettuata per tutto l'anno 2006 per Centri di Responsabilità, così come sono stati attribuiti ai nuovi Ministeri dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233 e dal dPCM 30 marzo 2007, registrato dalla Corte dei conti il 7 maggio successivo e pubblicato sulla G.U. n. 125 del 31 maggio.

Va, inoltre tenuto conto che, mentre le competenze relative alle "Politiche per la famiglia" e le "Politiche giovanili" sono state attribuite a due Ministri senza portafoglio, al Ministero della solidarietà sociale sono state attribuite le competenze in materia di "Politiche sulle dipendenze" e di "Servizio civile" (per quanto attiene alle direttive) in precedenza proprie della Presidenza del Consiglio dei Ministri; nel primo caso presso una Direzione generale e nel secondo caso presso il Dipartimento del Servizio civile.

Nel corso del 2006, le risorse finanziarie concernenti le "Politiche sulle dipendenze" sono state gestite, in mancanza di apposito Centro di Responsabilità, dalla Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, mentre quelle del Dipartimento, che ha una sua gestione autonoma "fuori-bilancio", pur rispondendo alle direttive del Ministro della solidarietà sociale, continuano ad essere anche per il 2007 al di fuori dello stato di previsione del Ministero.

Pertanto, nella suddivisione che segue non vengono ricomprese tali funzioni e le strutture corrispondenti ai Centri di Responsabilità amministrativa.

Il C.d.R. Gabinetto, unico formalmente, viene mantenuto avulso dall'analisi[1].

---

[1] Il C.d.R."Gabinetto" è rimasto unico come Centro di Responsabilità. La ripartizione delle risorse finanziarie del medesimo è stata infatti indicata nel dPCM attuativo che è stato emanato solo il 30 marzo 2007 (pubblicato sulla G.U. n. 125 del 31 maggio 2007) nella misura del 65 per cento per il Ministero del lavoro e previdenza

Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Segretariato generale
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione
Direzione generale per le attività ispettive
Direzione generale del mercato del lavoro
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione
Direzione generale per le politiche previdenziali
Direzione generale per l'innovazione tecnologica
Direzione generale delle risorse umane e affari generali
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro

Ministero della solidarietà sociale
Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese
Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale
Direzione generale dell'immigrazione
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali
Direzione generale della comunicazione

2. La programmazione 2006.

Nella relazione sul rendiconto 2005 si è sottolineata la peculiarità della Direttiva generale sull'azione amministrativa per il 2006 perché si "autolimitava" al termine della Legislatura.

In pratica la Direttiva faceva anche il punto delle impostazioni gestite, degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti.

Elementi focali erano quindi rappresentati:

- per la materia del lavoro e della previdenza: dalla riforma del mercato del lavoro, recata dalla legge n. 30 del 2003 e dal d.lgs. n. 276 del 2003, nonché dalla riforma previdenziale (si ricorda il rapporto della Corte sulla finanza previdenziale, dedicato sia alla previdenza obbligatoria sia a quella complementare, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione 9/CONTR/REF/2006) approvata con la legge delega n. 243 del 2004, alla quale sono seguiti il d.lgs. n. 252 del 2005 sulla previdenza complementare ed il d.lgs. n. 42 del 2006 sulla totalizzazione dei periodi contributivi;
- per la materia della solidarietà sociale: dall'immigrazione e l'integrazione, dalle politiche per l'"inclusione", dalle politiche sociali nel loro complesso ed, in particolare, dalla responsabilità sociale delle imprese che ha trovato nella legge 13 giugno 2005, n. 118, dall'introduzione di un nuovo modello d'impresa: l'impresa sociale.

Sotto il profilo dell'effettiva programmazione dell'attività del 2006, nel solco di una nota preliminare particolarmente incisiva, era stata operata la scelta di individuare, nella declinazione degli "obiettivi strategici" incardinati nelle "priorità politiche", un "obiettivo operativo" per ciascun Centro di Responsabilità, obiettivi questi ai quali si è fatto cenno nella parte dedicata al monitoraggio compiuto dal SECIN con particolare riguardo alla spesa affrontata per perseguirli e raggiungerli.

L'intervenuta distinzione del Ministero delle politiche sociali nei due Ministeri, "del lavoro e della previdenza sociale" e della "solidarietà sociale", poneva come in casi analoghi, un

sociale e del 35 per cento per il Ministero della solidarietà sociale, salvo alcuni capitoli per i quali la ripartizione è nella misura del 50 per cento per entrambi.

problema di continuità nella programmazione e, quindi, nella concreta gestione amministrativa.
In altra parte della relazione si affrontano i profili attinenti ai risultati dell'azione amministrativa, quali emergono dal rendiconto, all'organizzazione ed alle loro criticità.
E' importante qui sottolineare come il processo programmatorio, pur in un contesto particolarmente difficile e indefinito (ne sono prova le vicende relative al Rendiconto 2006 ed al varo del dPCM (richiamato - che solo recentemente è avvenuto), abbia avuto una sua continuità, rappresentata da scelte pragmatiche che hanno consentito di mantenere costante la gestione amministrativa nel corso del 2006.
Un momento fondamentale è quello costituito dalla cosiddetta "Direttiva congiunta" emanata dai due Ministri il 31 maggio 2006, nella quale sono stati confermati i contenuti della Direttiva generale del 3 febbraio, riconoscendone la validità fino al termine di scadenza naturale, anche allo scopo di mantenere ferme le procedure in vigore per la valutazione dei dirigenti, altrimenti indirizzate ad assoluta precarietà, assicurando quindi l'ulteriore sviluppo, seppur con gli opportuni correttivi e aggiustamenti, delle iniziative già avviate nel 2006 dagli uffici ministeriali.

3. Le criticità organizzative e l'"avvalimento".

Il dPCM che dà applicazione al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233 ha, da un lato ripartito, tra i due Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale, il contingente degli Uffici di diretta collaborazione al Ministro ed il trasferimento di 40 unità dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale al Ministero della solidarietà sociale e, dall'altro, stabilito l'"avvalimento" delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro da parte del Ministero della solidarietà sociale per le funzioni precedentemente espletate nel campo delle politiche sociali ed, in particolare:

a) vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri comunitari e neocomunitari;
b) coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati;
c) monitoraggio della spesa sociale, svolgimento di indagini censuarie sulle prestazioni sociali erogate dai Comuni sul territorio e analisi dell'utenza raggiunta, dei fabbisogni soddisfatti e del livello qualitativo dei servizi erogati;
d) espletamento di particolari incarichi riferiti ad attività riguardanti verifiche amministrativo-contabili di progetti finanziati con fondi pubblici nazionali e comunitari, con particolare riguardo alle attività della Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali;
e) esercizio delle funzioni ispettive, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155;
f) verifica dei requisiti relativi a:
   - iscrizione al registro nazionale delle associazioni di promozione sociale ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
   - riconoscimento dei contributi a favore dei soggetti aventi diritto ai sensi della legge 21 novembre 2000, n. 342 e relativo decreto attuativo n. 388 del 2002;
g) monitoraggio dell'attività e delle prestazioni erogate ai centri di servizio del volontariato distribuiti sul territorio.

Viene sancito il principio dell'"esercizio coordinato di funzioni in materia previdenziale ed assistenziale", basato sulla *prevalenza* della funzione "previdenziale" e di quella "assistenziale" e viene previsto il concerto del Ministro della solidarietà sociale per le

nomine negli Enti previdenziali e la presenza negli organi di tali Enti di rappresentanti del Ministero della solidarietà sociale, mentre si rinvia ad altro provvedimento la definizione dei rapporti relativi all'IS.FO.L. (Istituto per lo Sviluppo della Formazione dei Lavoratori), a Italia Lavoro S.p.A. ed all'Istituto di medicina sociale.

Viene inoltre stabilito che, con apposita convenzione tra i due Ministeri, sono definiti i criteri, le modalità operative e le procedure per l'attuazione delle forme di avvalimento previste.

Importante è anche il riferimento alla "Direttiva congiunta" dei Ministri, con la quale vengono assegnati gli obiettivi, "al fine di garantire il coordinato esercizio delle funzioni dei due Ministeri e la continuità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".

L'istituto dell'"avvalimento" da forma "eccezionale" di esercizio dell'attività amministrativa diventa dunque forma apparentemente "ordinaria" perché gli uffici periferici (Direzioni regionali e provinciali del lavoro) possono essere utilizzati per finalità specifiche attinenti alle "politiche sociali" e, come tali, di competenza del Ministero della solidarietà sociale.

Appare evidente che la distinzione nei due nuovi Ministeri abbia comportato problemi organizzativi di non facile soluzione.

Con l'applicazione dell'"avvalimento" si è fin qui assicurata, sia pure con molte difficoltà, soprattutto sotto il profilo amministrativo-logistico, l'attività del Ministero della solidarietà sociale.

Infatti, per tutto l'esercizio 2006 e per la prima parte del 2007, l'"avvalimento" ha operato anche nei riguardi di strutture centrali, come la Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e quella dell'innovazione tecnologica.

La situazione è molto diversa rispetto a quella che veniva analizzata dalla Corte nella precedente relazione sul rendiconto, nella quale, in un'ottica organizzativa unitaria, l'evoluzione doveva riguardare l'implementazione sul territorio delle competenze in materia di politiche sociali, attraverso un coinvolgimento più consistente delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

L'esigenza rimane, anzi è ancor più netta per la maggiore incisività dell'azione, dettata sia dall'amplificarsi della materia dell'"integrazione" con i nuovi ingressi nell'Unione Europea di Romania e Bulgaria, senza un periodo transitorio, come avvenuto per l'"allargamento a 25", sia dalla stessa scelta di istituire il Ministero della solidarietà sociale con una missione quindi focalizzata all'inclusione sociale ed alle politiche sul territorio.

Mentre il cosiddetto "avvalimento delle strutture centrali" appare destinato ad esaurirsi non appena le competenze in materia di "affari generali" e di "personale" verranno attribuite alla Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale (anche mediante il trasferimento di 40 unità, come prevede il dPCM attuativo, dal Ministero del lavoro e previdenza sociale al Ministero della solidarietà sociale), più problematica appare la gestione separata dell'attuale unico sistema informativo del lavoro, per quanto solo in parte, il medesimo si occupi di politiche sociali e soprattutto, non appare di breve periodo l'avvalimento delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

Non va sottovalutato che di tali strutture si avvale il Ministero dello sviluppo economico (ex Ministero delle attività produttive) per le "Ispezioni alle Cooperative", passate a tale

dicastero dalla competenza del Ministero del lavoro e previdenza sociale in base alle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 e, quindi, da ormai diversi anni.
Va anche affrontata una prospettiva "evolutiva" che tenga conto di nuovi compiti o, comunque, nuovi interventi richiesti nel quadro delle competenze in materia di "politiche sociali" dal Ministero della solidarietà sociale, che comportino oneri per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
Il quadro complessivo porta a ritenere che sia necessario un arco di tempo superiore all'esercizio 2007, che nella prima parte non ha mostrato consistenti modificazioni sotto il profilo organizzativo, per definire la gestione delle risorse umane e strumentali da parte dei due Ministeri e l'esercizio dell'avvalimento, nel medio periodo, per le strutture territoriali.

PAGINA BIANCA

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità:* 2.1.1. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità; *2.2. Auditing:* 2.2.1. Auditing sul sistema contabile; 2.2.2. Auditing su casi di specie.
3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali: *3.1. Dalla programmazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a quella del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; 3.2. L'assetto del personale; 3.3. Cenni dell'attività contrattuale ed ai relativi costi; 3.4. Le esternalizzazioni – i rapporti con Italia-Lavoro S.p.A; 3.5. L'innovazione tecnologica; 3.6. Il Fondo per l'occupazione e gli interventi finanziati dal Fondo; 3.7. Gli Ammortizzatori sociali; 3.8. La Previdenza:* 3.8.1. La Previdenza obbligatoria; 3.8.2. La Previdenza complementare.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale torna alla situazione precedente all'emanazione del d.lgs. 300/1999 che ne statuì la confluenza, insieme alle strutture del Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Va detto che, pur essendosi, all'epoca, evitato un ben maggiore accorpamento con il Ministero della salute che è rimasto autonomo, le due anime del lavoro e delle politiche sociali sono in realtà rimaste ben distinte e solo negli ultimi tempi si è potuta rinvenire una sinergia che va ancora mantenuta nel quadro della nuova separazione in due Ministeri, soprattutto per l'esigenza di consentire l'avvalimento delle strutture sul territorio da parte del Ministero della solidarietà sociale.

Alla fine di un percorso difficile, passato attraverso la scelta dei Dipartimenti quali Centri di Responsabilità, scelta rivelatasi non felice con una stasi dell'operatività durata quasi un esercizio finanziario, e giunto alla coesistenza del Segretariato generale con le Direzioni generali, si perviene ad un compattamento delle missioni in materia di politiche attive e passive del lavoro e previdenziali.

In tale contesto strutturale, le riforme del mercato del lavoro e della previdenza (quella obbligatoria in particolare) sono in una fase di revisione, che prevede comunque tempi brevi (con il 1° gennaio 2008 scatta l'innalzamento a 60 anni dell'età del pensionamento) e decisioni sull'applicazione di strumenti attualmente previsti dalla normativa (i

coefficienti di trasformazione), oltre ad un diverso posizionamento degli istituti di flessibilità nel campo del lavoro.
Piuttosto densa è stata l'attività nel campo della previdenza complementare, con l'avvio dal 1° gennaio 2007 del sistema e la scadenza, ormai prossima, del 30 giugno, per l'esercizio delle opzioni esplicite od implicite (il "silenzio-assenso") sulla destinazione del TFR da parte dei lavoratori privati. E' appena all'avvio, nel settore pubblico, il nuovo Fondo per il personale delle autonomie locali e delle aziende sanitarie.
L'azione dei Centri di Responsabilità, resa difficile dalle limitazioni di bilancio, non sempre ha potuto realizzare un consolidamento delle strategie, talvolta in condizioni di incoerenza, come nel caso della Direzione delle attività ispettive che solo di recente ha visto sbloccare le assunzioni di 800 ispettori del lavoro, ma ha sofferto per tutto il 2006 di limitazioni operative dovute alla mancanza di risorse per beni strumentali ed indennità di trasferta, a fronte di una recrudescenza degli incidenti sul lavoro.
La Direzione delle risorse umane ed affari generali è stata onerata anche per le operazioni necessarie per rendere possibile l'avvio del Ministero della solidarietà sociale, supportandone la gestione amministrativa, così com'è avvenuto per la Direzione per l'innovazione tecnologica.
In proposito, la Corte segnala l'esigenza, nel pieno rispetto delle Autonomie, di assicurare, a livello nazionale, l'efficienza della "Borsa-Lavoro" in un sistema informativo "completo e circolare" e comunque di valutare le eventuali duplicazioni di costi tra sistemi e strutture gestite dall'Amministrazione e progetti affidati all'esterno.
Va sottolineato, infatti, in termini generali, il deciso ricorso all'esternalizzazione nei confronti di Italia Lavoro S.p.A., che determina l'esigenza di un attento monitoraggio delle attività realizzate e dei loro riflessi sulle strutture amministrative.
Le analisi realizzate nel contesto dell'auditing, costituiscono elementi di riferimento al riguardo.
Una priorità è costituita dall'apprestamento di atti di regolazione che rendano coerenti e non sovrapponibili gli affidamenti ed, al riguardo, su un tema, quello del controllo da parte dell'Amministrazione che viene approfondito nell'indagine programmata, per il corrente esercizio dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, si prende atto della Direttiva recentemente emanata della quale si valuteranno gli effetti nel breve-medio periodo.
Le emergenze occupazionali hanno rappresentato una costante nel 2006 ed hanno trovato quale strumento contabile di riferimento il Fondo per l'occupazione, i cui margini di flessibilità sono relativi per l'estrema diversificazione degli interventi che vedono quale C.d.R. responsabile della procedura contabile la Direzione degli ammortizzatori ed incentivi all'occupazione, ed altre Direzioni responsabili degli interventi, in taluni casi appartenenti al Ministero della solidarietà sociale. Si tratta di una sorta di "avvalimento contabile".
Inoltre, il persistere di una consistente massa di residui mostra l'esigenza, come la Corte sostiene da tempo, di riattribuire risorse destinate ad interventi non più attuali.
Vanno considerati comunque tendenzialmente in miglioramento gli andamenti finanziari del rendiconto 2006 rispetto al precedente esercizio, sia nel complesso del Ministero, sia con riferimento ai singoli Centri di Responsabilità.
Un'ultima considerazione riguarda l'ulteriore evoluzione dell'attività del SECIN che ha operato per entrambi i Ministeri, garantendo, in tal modo, la continuità del monitoraggio dei risultati conseguiti, resa possibile dal mantenimento degli originari obiettivi con la

Direttiva congiunta del Ministro del lavoro e previdenza sociale e del Ministro della solidarietà sociale.
In un contesto particolarmente difficile, anche il processo programmatorio per il 2007, iniziato con l'atto di indirizzo, proseguito nella nota preliminare e sfociato nella Direttiva 2007, è stato caratterizzato dalla coerenza e quindi dalla sinergia di tali strumenti.

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

2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità.

Nella relazione sul rendiconto 2005, venivano presi in considerazione i nuovi Centri di Responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, costituiti dal Segretariato generale e dalle Direzioni generali, in un quadro nuovo rispetto a quello precedente che vedeva i due Dipartimenti "per le politiche del lavoro" e "per le politiche sociali e previdenziali" quali Centri di Responsabilità fortemente aggregati.
Ciò ha consentito una lettura degli andamenti finanziari sostanzialmente corrispondente alle "missioni" assegnate al Ministero.
Tale lettura è quindi possibile, sul rendiconto 2006, attraverso l'analisi dei Centri di Responsabilità (Segretariato generale e Direzioni generali) che in seguito al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233, sono stati attribuiti al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Gestione di competenza

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui impegni di competenza	Economie o maggiori spese**	Impegni/ massa imp.
	a	b	c =a+b	d	e	f	g=d/c
Segretariato generale	2.347,09	4,07	2.351,16	2.063,63	2.059,56	285,18	87,77
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	3.050.794,20	692.286,36	3.743.080,57	3.617.282,93	2.924.996,47	99.220,92	96,64
Direzione generale per l'attività ispettiva	2.197,29	0,83	2.198,12	2.311,96	2.311,13	-116,83	105,18
Direzione generale del mercato del lavoro	48.365,83	29,87	48.395,70	43.625,79	43.595,92	4.751,72	90,14
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	28.884,62	0,88	28.885,50	28.168,54	28.167,66	701,87	97,52
Direzione generale per le politiche previdenziali	53.136.014,78	2,46	53.136.017,24	52.814.328,04	52.814.325,58	321.682,58	99,39
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	10.640,68	15,82	10.656,50	10.262,73	10.246,92	391,83	96,30
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	340.055,61	22.239,67	362.295,28	341.583,28	319.343,61	-670,42	94,28
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	15.900,82	0,00	15.900,82	14.784,45	14.784,45	1.097,77	92,98
Spese finali amministrazione	**56.635.200,92**	**714.579,96**	**57.349.780,88**	**56.874.411,36**	**56.159.831,30**	**427.344,62**	**99,17**

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

** come da consuntivo.

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

Gestione di cassa

(in migliaia)

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.
Segretariato generale	2.728,84	2.390,67	2.088,86	2.028,70	60,16	87,61	76,55
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	5.949.836,05	3.959.556,40	2.992.553,43	2.064.183,17	928.370,26	66,55	50,30
Direzione generale per l'attività ispettiva	2.567,60	2.290,16	2.387,26	2.240,32	146,94	89,19	92,98
Direzione generale del mercato del lavoro	74.013,13	51.685,21	41.103,54	32.426,54	8.676,99	69,83	55,54
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	36.986,17	31.062,29	28.571,36	22.503,16	6.068,20	83,98	77,25
Direzione generale per le politiche previdenziali	57.548.562,12	53.192.634,26	52.108.542,41	51.146.408,90	962.133,50	92,43	90,55
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	48.757,56	16.776,72	16.344,65	2.939,31	13.405,34	34,41	33,52
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	392.430,98	353.373,98	326.799,88	308.428,98	18.370,90	90,05	83,28
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	31.690,75	19.870,38	11.772,89	7.745,22	4.027,68	62,70	37,15
Totale amministrazione	**64.087.573,21**	**57.629.640,07**	**55.530.164,28**	**53.588.904,30**	**1.941.259,98**	**89,92**	**86,65**

Gestione dei residui

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Residui iniziali (*)	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		
		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)	Totale
Segretariato generale	381,75	30,86	2,35	15,18	0,00	46,04	2,35	48,39
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	2.899.041,85	860.813,30	26.576,81	1.865.428,34	0,00	2.726.241,63	26.576,81	2.752.818,45
Direzione generale per l'attività ispettiva	370,32	70,81	2,99	60,43	0,00	131,24	2,99	134,23
Direzione generale del mercato del lavoro	25.647,30	11.169,37	18,19	10.695,57	0,00	21.864,95	18,19	21.883,14
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	8.101,56	5.664,50	15,08	1.572,75	0,00	7.237,26	15,08	7.252,34
Direzione generale per le politiche previdenziali	4.412.547,34	1.667.916,68	6,62	2.434.004,48	0,00	4.101.921,16	6,62	4.101.927,78
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	38.116,88	7.307,61	1,94	24.092,86	0,00	31.400,47	1,94	31.402,41
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	52.375,37	10.914,64	21.382,41	3.683,05	0,00	14.597,68	21.382,41	35.980,09
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	15.789,93	7.039,23	18,60	7.427,68	0,00	14.466,91	18,60	14.485,51
Totale amministrazione	**7.452.372,28**	**2.570.927,00**	**48.025,00**	**4.346.980,34**	**0,00**	**6.917.907,34**	**48.025,00**	**6.965.932,34**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

Dalla prima tavola emerge un livello di impegni di competenza piuttosto elevato (in media oltre il 90 per cento) che, nel caso della Direzione dell'attività ispettiva, raggiunge il 105,18 per cento, dato di per sé anomalo legato alle note problematiche per le spese di missione degli ispettori del lavoro, ed in quello della "Direzione degli ammortizzatori sociali" che indica consistenti impegni anche sui residui di stanziamento (tenendo conto anche di questi viene raggiunto il 96,64 per cento della massa impegnabile).

Comparando l'andamento 2006 con quello 2005 degli stessi C.d.R., la capacità d'impegno è sensibilmente aumentata, anche se, perlomeno in parte, ciò è dovuto alla limitazione delle risorse disponibili.

Infatti, sul fronte dei pagamenti, i riscontri si mantengono alti solo per la "Direzione per le politiche previdenziali" (90,55 per cento) e per quella dell'"attività ispettiva" (92,98 per cento), ma nel primo caso ciò è dovuto soprattutto ai trasferimenti alle gestioni previdenziali.

In alcuni casi il livello è decisamente basso, soprattutto per la "Direzione per l'innovazione tecnologica", che ha un rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile del 33,52 per cento.

Se si tiene conto peraltro del basso livello di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (il 34,41 per cento) e i pagamenti vengono riferiti alle autorizzazioni di cassa

(16,35 milioni di euro su 16,78) la situazione cambia totalmente, indicando un rapporto del 97,44 per cento.
Al riguardo, rileva su autorizzazioni di cassa così basse, in capitoli che in buona parte sono spesa d'investimento, una difficile progettualità, aspetto questo anche in passato sottolineato.
I pagamenti appaiono di significativa consistenza in termini assoluti, per la "Direzione degli ammortizzatori sociali" che raggiunge 2,99 miliardi di euro, ma che continua, anche per le endemiche vischiosità del Fondo per l'occupazione, di cui si parla nella parte specifica ed in quella dedicata all'*auditing*, a mantenere alto il livello dei residui (che nella loro globalità, passano dai 2,90 miliardi di euro al 1° gennaio ai 2,75 miliardi del 31 dicembre 2006).
I pagamenti più alti in termini percentuali, al di là della "Direzione degli ammortizzatori sociali", di cui si è detto e di quella per le "Politiche previdenziali" (che opera trasferimenti alle gestioni previdenziali), si rinvengono nella citata "Direzione per l'attività ispettiva" ed in quella "delle risorse umane ed affari generali". La prima raggiunge il 92,98 per cento sulla massa spendibile e supera il livello delle autorizzazioni di cassa, dato che si lega a quello, precedentemente indicato, del livello esuberante degli impegni. La seconda il 92,48 per cento sulle autorizzazioni di cassa (326,80 milioni di euro su 353,37).
Si mantiene alto anche il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa della "Direzione per l'orientamento e la formazione professionale", con il 92 per cento (28,57 milioni di euro su 31,06), mentre la "Direzione del mercato del lavoro" raggiunge il 79,52 per cento (41,10 milioni di euro su 51,68), ma con autorizzazioni di cassa che si fermano al 69,83 per cento della massa spendibile. Di minore entità è infine il risultato raggiunto dalla "Direzione della tutela delle condizioni di lavoro" con il 59,23 per cento (11,77 milioni di euro su 19,87) e con un livello certamente non elevato di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (62,70 per cento).
Per quel che concerne i residui totali, questi diminuiscono rispetto al 2005 (passano da 7,46 miliardi di euro a 6,97 miliardi) del 6,57 per cento, un risultato di poco inferiore rispetto a quello conseguito nel 2005 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il 6,9 per cento (rispetto al 2004).
Va comunque detto che sussistono ancora forti vischiosità nelle procedure di erogazione della spesa che si riflettono in un non elevato livello di pagamenti sui residui.
In tale quadro, per ragioni di completezza, va considerato che, diversamente dalla prospettiva 2007 (nella quale già pesano i circa 800 milioni di euro accantonati sul Fondo per l'occupazione), gli accantonamenti 2006 (legge 248/2006 il cosiddetto "decreto Bersani") con 1,22 milioni di euro su 56.635,20 milioni per il complesso dei C.d.R. del Ministero (pesano sensibilmente le gestioni previdenziali - che sono al di fuori del campo di applicazione degli accantonamenti - per 53.136,01 milioni), appaiono decisamente irrilevanti.

2.1.1. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità.
Il Servizio di controllo strategico ha completato il monitoraggio sulle attività svolte in base alle Direttive 2006, la prima del Ministro delle politiche sociali del 3 febbraio 2006, che poneva un limitato numero di obiettivi in vista del termine della legislatura e la seconda, emanata congiuntamente il 31 maggio 2006, dai Ministri del lavoro e previdenza sociale e della solidarietà sociale, per Centri di Responsabilità.

La seconda Direttiva ha mantenute ferme sia le priorità politiche sia gli obiettivi strategici ed operativi, consentendo la continuità della gestione ed il monitoraggio riferito ai singoli Centri di Responsabilità.
La Corte ne prende in esame gli esiti in connessione con le risultanze finanziarie delle attività rese, nel quadro complessivo del rendiconto, focalizzando l'attenzione sulle spese affrontate per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo", tenendo conto che ancora non può parlarsi di analisi economica, in mancanza dell'attribuzione agli obiettivi delle percentuali di costo relative ai beni strumentali utilizzati.

Segretariato generale
- Priorità politica 6
"Politiche intersettoriali di contenimento e razionalizzazione della spesa".
  - Obiettivo strategico: A.6.D.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".
  - Obiettivo operativo: A.6.D.1.1.
    "Sperimentazione del progetto sul controllo di gestione delle attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".
    data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" (non sono ricomprese le spese per i beni strumentali) sono i seguenti:

	importo
Funzionamento - personale in *full time*	€ 45.139,08

Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione
- Priorità politica 1
"Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità".
  - Obiettivo strategico: B.1.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".
  - *Obiettivo operativo: B.1.1.1.*
    "Avvio di sperimentazioni nel campo del sostegno alla piccola e media impresa artigiana finalizzate alla prevenzione di disoccupazione".
    data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

	importi
Funzionamento - personale	€ 50.814,17
Funzionamento - altre spese	€ 0,00
Interventi	€ 0,00
Investimenti	€ 15.300.000,00
Totale	**€ 15.350.814,17**

Direzione generale per l'attività ispettiva
- Priorità politica 2
"Interventi diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso".

- Obiettivo strategico: C.2.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".
- Obiettivo operativo: C.2.1.1.
  "Sviluppare il coordinamento dell'attività di vigilanza (sia ordinaria che tecnica),con l'adozione di procedure uniformi e con la diffusione di metodologie operative,per realizzare una migliore azione ispettiva finalizzata all'emersione del lavoro sommerso e irregolare".
  data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" (non sono ricomprese le spese per i beni strumentali) sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 452.927,37
Funzionamento - altre spese	€ 18.604,14
Interventi	€ 0,00
Investimenti	€ 0,00
Totale	**€ 471.531,51**

Direzione generale del mercato del lavoro

- Priorità politica 1
  "Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità".
  - Obiettivo strategico: H.1.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".
  - Obiettivo operativo: H.1.1.1.
    "Costruzione e sviluppo del sistema incontro domanda offerta".
    data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" (non sono ricomprese le spese per i beni strumentali) sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 478.950,72
Funzionamento - altre spese	€ 0,00
Interventi	€ 0,00
Investimenti	€ 4.291.172,78
Totale	**€ 4.770.123,50**

Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione

- Priorità politica 1
  "Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità".
  - Obiettivo strategico: I.1.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".

- Obiettivo operativo: I.1.1.1.
  "Indirizzo e sostegno delle politiche di formazione continua delle Regioni e delle Province Autonome. Realizzazione di azioni di sistema e di sperimentazioni per l'apprendimento permanente".
  data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale in full time	€ 805.802,29

Poiché la Direzione gestisce il Fondo per la formazione professionale (Fondo di Rotazione costituente una "gestione fuori-bilancio") al quale confluiscono le risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo, si ritiene opportuno indicare le spese che afferiscono all'obiettivo operativo.

Direzione generale per le politiche previdenziali

- Priorità politica 5

"Interventi diretti alla attuazione del nuovo sistema previdenziale".

- Obiettivo strategico: L.5.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".
- Obiettivo operativo: L.5.1.1.
  "Nell'ambito del nuovo contesto previdenziale in evoluzione, esame delle problematiche emergenti a livello nazionale, comunitario, internazionale, valutazione delle stesse e contributo alla soluzione".
  data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale in full time	€ 415.162,01

Direzione generale per l'innovazione tecnologica

- Priorità politica 1

"Sistema Informativo Lavoro" **: M.1.1.1.**

"Completamento ed evoluzione dell'infrastruttura tecnologica ed applicativa della borsa continua nazionale del lavoro".

data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale in full time	€ 123.469,20

Direzione generale delle risorse umane e affari generali

- Priorità politica 6

"Politiche intersettoriali a. Miglioramento qualità dei servizi".

- Obiettivo strategico: N.6.A.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".

- Obiettivo operativo: N.6.A.1.1.
  "Completare la realizzazione in sede regionale/interregionale di incontri seminariali destinati alla dirigenza territoriale, con la collaborazione dei dirigenti della Direzione generale delle risorse umane e affari generali e con la partecipazione eventuale di dirigenti di altre Direzioni generali, avviando la sperimentazione di metodologie per la creazione di un sistema di controllo direzionale, attraverso l'azione degli staff di direzione operanti a supporto dei dirigenti del territorio".
  data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale in full time	€ 64.497,97

Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro

- Priorità politica 6
  "Politiche intersettoriali a. Miglioramento qualità dei servizi".
  - Obiettivo strategico: O.6.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica".
  - Obiettivo operativo: O.6.1.1.
    "Miglioramento della capacità operativa mediante la modernizzazione dei processi e l'implementazione della gestione informatizzata di attività e procedure".
    data inizio: 1/1/2006 data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo" sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale in full time	€ 216.888,79

Il SECIN, operando per Centri di Responsabilità, ha quindi ripartito i risultati del monitoraggio delle Direttive 2006 sui due Ministeri.

Per quel che concerne il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, tenendo conto delle particolari difficoltà dell'esercizio 2006, valuta positivamente i risultati raggiunti (dei complessivi n. 10 obiettivi operativi assegnati, n. 8 risultano essere stati realizzati, soltanto n. 1 parzialmente realizzato e n. 1 non realizzato), anche se si rileva un apparente peggioramento, come emerge dal quadro sintetico che mette a raffronto gli ultimi esercizi finanziari:

Anno	Realizzati	Parzialmente realizzati	Non realizzati
2002	70%	17%	13%
2003	84%	12%	4%
2004	83%	14%	3%
2005	89%	11%	0%
2006	80%	10%	10%

2.2. Auditing.

2.2.1. Auditing sul sistema contabile.

I Capitoli Fondo

Una caratteristica del bilancio del Ministero è quella di presentare un numero consistente di "capitoli-fondo", i quali hanno in taluni casi caratteristiche di "plurintervento": costituiscono, cioè, dei grandi agglomerati di risorse che fanno riferimento a funzioni molteplici.

Da un lato, quindi, viene a mancare un elemento basilare in un sistema di bilancio quale la "specificazione" della spesa e, dall'altro, diviene problematica la *governance* del fondo e, laddove vanno a convergere sul medesimo un gran numero di interventi di diversa natura, paradossalmente viene a restringersi fortemente anche quella caratteristica di flessibilità che aveva portato alla stessa istituzione del fondo.

Poiché il Fondo per l'occupazione viene analizzato in uno specifico paragrafo, vengono presi in considerazione gli altri fondi più significativi:

Capitoli Fondo auditing generale

(valori assoluti)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Residui totali	Res.Tot. Pr. Comp.
2140	Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione	17.531.010,86	23.667.000,00	23.667.000,00	2.015.296,54	7.746.853,04	0,00
3975	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	2.339.283,00	30.987.414,00	28.648.130,99	2.339.283,00	2.339.283,00	2.339.283,00
4331	Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale	16.224.031,88	348.633.821,00	296.409.472,00	16.224.031,00	5.224.349,00	52.224.349,00
4357	Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	52.678.603,00	28.921.758,00	0,00	28.921.758,00	52.678.603,00	28.921.758,00

L'andamento del Fondo da destinare agli interventi a sostegno dell'occupazione presenta una situazione di assoluta *impasse* che indica l'esigenza di analizzare le ragioni della stessa, in considerazione del rilevante smaltimento dei residui che si era riscontrato nello scorso esercizio (nella misura del 50 per cento con pagamenti per 16 milioni di euro), e dei pagamenti sulla competenza (23,8 milioni di euro su 33,6 milioni di stanziamenti).

Il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presenta una situazione di "stallo" per i pagamenti sui residui, a fronte di un livello rilevante di pagamenti sulla competenza (pari al 92,45 per cento).

Il Fondo per gli istituti di patronato vede aumentare di oltre tre volte il montante-residui in un contesto operativo legato ad un calcolo predeterminato dei "punti" attribuiti alle attività svolte, che non dovrebbe presentare scostamenti significativi tra stanziamenti e pagamenti, salvo aspetti dipendenti dalla "cassa" disponibile.

Il Fondo spedizionieri vede un tendenziale "travaso" di risorse dalla competenza ai residui.

Tali riscontri confermano come spesso l'affermata "elasticità" dello strumento, da un lato non assicuri la *governance* del particolare settore al cui finanziamento il Fondo è deputato, e, dall'altro, una concezione "settoriale" della spesa determini un fattore di

rigidità per risorse anche rilevanti le quali, conseguentemente, non sono disponibili per altri interventi.

Le Economie sulla competenza e la rilevanza dei residui

(valori assoluti)

Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione

CAP	DESCRIZIONE	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI	PAGATO COMPETENZA	ECO. CONTO/COMP.	RES.TOT. PR.COMP.	ECO. MSP (C/C)	Inc. % econ. Su prev.def. comp.
2141	SOMMA DA DESTINARE PER IL SOSTEGNO DEL REDDITO E DELL'OCCUPAZIONE E DELLA RICONVERSIONE E RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE DEL SETTORE DEL TRASPORTO AEREO	57.168.318,00	32.071.732,00	32.071.732,00	25.096.586,00	0,00	25.096.586,00	43,90
2150	TRATTAMENTO STRAORDINARIO DI INTEGRAZIONE SALARIALE AI GIORNALISTI PROFESSIONISTI, AI PUBBLICISTI ED AI PRATICANTI DIPENDENTI DA IMPRESE EDITRICI DI GIORNALI QUOTIDIANI	671.394,00	0,00	0,00	671.394,00	0,00	671.394,00	100,00

Mercato del lavoro

CAP	DESCRIZIONE	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI	PAGATO COMPETENZA	ECO. CONTO/COMP.	RES.TOT. PR.COMP.	ECO. MSP (C/C)	Inc. % econ. Su prev.def. comp.
3926	FITTO DI LOCALI ED ONERI ACCESSORI	127.706,00	0,00	0,00	127.706,00	0,00	127.706,00	100,00
3971	FONDO PER LE ATTIVITA' FINALIZZATE A RIDEFINIRE E POTENZIARE LE FUNZIONI, IL REGIME GIURIDICO E LE DOTAZIONI STRUMENTALI DEI CONSIGLIERI DI PARITA'	6.149.569,00	5.030.527,14	205.490,42	1.119.041,86	4.825.036,72	1.119.041,86	18,20
3976	SOMME DA EROGARE ALLE COMMISSIONI ISTITUITE PRESSO LE CAMERE DI COMMERCIO ARTIGIANATO ED AGRICOLTURA PER L'AFFIDAMENTO DI INCARICHI AI FINI DELL'ANALISI DEL LAVORO IRREGOLARE, PROMOZIONE DI COLLABORAZIONI ED INTESE ISTITUZIONALI ED ASSISTENZA ALLE IMPRESE	2.582.585,00	0,00	0,00	2.582.585,00	0,00	2.582.585,00	100,00

Politiche per l'orientamento e la formazione

CAP	DESCRIZIONE	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI	PAGATO COMPETENZA	ECO. CONTO/COMP.	RES.TOT. PR.COMP.	ECO. MSP (C/C)	Inc. % econ. Su prev.def. comp.
4061	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	2.424.347,00	2.020.564,25	2.020.564,25	403.782,75	0	403.782,75	16,66
4116	FITTO DI LOCALI ED ONERI ACCESSORI	117.729,00	0	0	117.729,00	0	117.729,00	100,00

Politiche previdenziali

CAP	DESCRIZIONE	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI	PAGATO COMPETENZA	ECO. CONTO/COMP.	RES.TOT. PR.COMP.	ECO. MSP (C/C)	Inc. % econ. Su prev.def. comp.
4293	SPESE PER IL FUNZIONAMENTO - COMPRESO IL COMPENSO AI COMPONENTI - DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DELLA SPESA PREVIDENZIALE	636.147,00	357.136,01	176.886,31	279.010,99	180.249,70	279.010,99	43,86
4336	RIMBORSO ALL'INAIL DEGLI ONERI SOSTENUTI PER LE ASSICURAZIONI OBBLIGATORIE DEGLI APPRENDISTI ARTIGIANI	53.201.027,00	21.395.144,00	5.070.019,26	31.805.883,00	16.325.124,74	31.805.883,00	59,78
4375	FONDO PER GLI ONERI RELATIVI ALLA RIDUZIONE DEI CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E DEI PREMI ASSICURATIVI, RALATIVI AGLI ANNI 1990, 1991 E 1992, DOVUTI ALLE IMPRESE, IVI COMPRESE QUELLE AGRICOLE E AGROALIMENTARI COLPITE DAL SISMA DEL 13 E 16 DICEMBRE 1990 E UBICATE NELLE PROVINCE DI CATANIA, SIRACUSA E RAGUSA.	52.000.000,00	0	0	52.000.000,00	0	52.000.000,00	100,00

Le tavole che precedono indicano rilevanti economie sugli stanziamenti di competenza, fenomeno questo che costituisce un sintomo, non solamente, di difficoltà nell'erogazione della spesa, ma anche di scarsa progettualità, ovvero sovradimensionamento degli stanziamenti, in qualche caso come per il cap. 4375 del C.d.R. "Politiche previdenziali", per la non attualità di interventi risalenti nel tempo (nella circostanza ci si riferisce alla fiscalizzazione degli oneri sociali prevista per i territori colpiti dal sisma del 1990).

In altre fattispecie, come nel caso di analoga fiscalizzazione di oneri sociali, che riguarda gli apprendisti artigiani (cap. 4336 dello stesso C.d.R.), la concomitanza di rilevanti economie e di notevoli residui di nuova formazione indicano un ridimensionamento delle esigenze in un settore che diventa sempre più marginale nel contesto economico. Tale constatazione mostra l'esigenza di politiche che siano in grado di rivitalizzare la categoria.

Elementi emergono anche in relazione a momenti di *impasse* vissuti da organismi di rilievo come il "nucleo di valutazione della spesa previdenziale" di recente ricostituito.

Nell'ambito dell'analisi del lavoro irregolare, va sottolineata la sostanziale inattività di strumenti come le Commissioni presso le Camere di commercio che dovevano costituire un momento di forte impulso in materia (cap. 3976 - C.d.R. "Mercato del lavoro").

Altro cenno va fatto alle misure per la riconversione ed il sostegno al reddito nel campo del trasporto aereo, che pure vive una persistente situazione di emergenza (cap. 2141 - C.d.R. "Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione").

Elemento comune risiede nell'esigenza di un'attenta rivisitazione delle poste di bilancio, tale da modificare, se del caso, l'assetto dei capitoli riferiti alle UPB, riallocando in ambiti più adeguati le risorse che, dai riscontri appena indicati non trovano una reale utilizzazione.

La costruzione in atto di un bilancio fondato sulle GFO (Grandi Funzioni Obiettivo) potrebbe andare incontro a tale esigenza.

2.2.2. Auditing sui casi di specie.

Nel segno della continuità con l'attività di "auditing" svolta nelle ultime due relazioni sul rendiconto, le operazioni sono state incrementate sia per quantità sia per valore,

raggiungendo per gli ordinativi selezionati, secondo le procedure previste, euro 17,6 milioni, che riguardano tre Centri di Responsabilità (la Direzione degli ammortizzatori, quella del mercato del lavoro e quella dell'innovazione tecnologica) ed oggetti rappresentativi delle missioni istituzionali dell'Amministrazione come le "azioni di reimpiego", i tirocini, gli interventi per il recupero della competitività delle piccole imprese, il recupero delle aree marine, il Progetto fertilità e la gestione del Sistema Informativo Lavoro (SIL) ed, in particolare, della "Borsa-Lavoro".
La tavola che segue raccoglie i dati identificativi degli ordinativi soggetti all'*auditing*.

CAP.	DESCRIZIONE	TIT.	DENOMINAZIONE BENEFICIARIO	CAUSALE	PAGATO	ESTINTO
Cdr 3. Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione						
7202	FONDO PER L'OCCUPAZIONE	30	ITALIA LAVORO S.P.A.	ATTIVITà FINANZIABILI AI SENSI ART.30 L. 488/2001	1.650.000,00	27/04/2006
		31	ITALIA LAVORO S.P.A.	ATTIVITà FINANZIABILI AI SENSI ART.30 L. 488/2002	900.000,00	27/04/2006
		115	L. 608/96 ART. 9 C. 7 SVILUPPO ITALIA	RIFINANZIAMENTO PROGETTO FERTILITà	1.587.000,00	11/09/2006
		116	L. 608/96 ART. 9 C. 7 SVILUPPO ITALIA	RIFINANZIAMENTO PROGETTO FERTILITà	7.710.000,00	11/09/2006
		149	ITALIA LAVORO S.P.A.	ATTIVITA' FINANZIABILI AI SENSI DELL'ART. 30 L.448/2001	968.250,00	06/10/2006
		150	ITALIA LAVORO S.P.A.	ATTIVITA' FINANZIABILI AI SENSI DELL'ART. 30 L.448/2001	2.400.000,00	06/10/2006
		173	ITALIA LAVORO S.P.A.	ATTIVITA' FINANZIABILI AI SENSI DELL'ART. 30 L.448/2001	1.377.000,00	06/10/2006
		274	ITALIA LAVORO SPA	ART. 30 LEGGE. 448/2001	499.047,00	19/12/2006
12. Innovazione tecnologica						
4690	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO	9	INFOCAMERE SOC. CONSORT. INFORMATICA CAM. COMM. IT.AZ	SERVIZIO ACCESSO ALLA BANCA DATI DELLE CAMERE DI COMMERCIO	312.346,80	23/02/2006
		10	INFOCAMERE SOC. CONSORT. INFORMATICA CAM. COMM. IT.AZ	SERVIZIO ACCESSO ALLA BANCA DATI DELLE CAMERE DI COMMERCIO	104.115,60	23/02/2006
		37	MICROSOFT SRL	FORNITURA SI SUPPORTO ALLIANCE PREMIUM	123.975,00	14/03/2006
		92	IMPIANTI SRL	ACQUISIZIONE TECNOLOGICA VOIP PRESSO SEDE DI V.FLAVIA	154.380,60	15/11/2006

Cap. 7202 - Fondo per l'occupazione - Direzione degli ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione.
Mandato n. 30 (Italia lavoro S.p.A.) - Attività finanziabili ai sensi dell'art. 30 legge n. 488/2001 euro 1.650.000,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 27/4/2006.
Emesso il 3 aprile 2006 e pagato il 27 aprile 2006.
L'ordinativo si riferisce all'anticipo per le azioni "di reimpiego del progetto P.A.R.I. (Programma Azione Reinserimento Lavoratori svantaggiati)".
L'importo complessivo del progetto è di 52.376.000,00 euro diviso in:

- euro 27.395.195,00 (52,3 per cento) destinati ai soggetti beneficiari delle azioni per facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro (erogazione del "sostegno al reddito" per un periodo massimo di 10 mesi per un importo di euro 450 mensili. Il sostegno è destinato ai soggetti coinvolti nelle azioni non percettori di ammortizzatori sociali o indennità);
- euro 15.080.805 (28,8 per cento) destinate alla realizzazione delle azioni di accompagnamento al reinserimento lavorativo;
- euro 8.500.000,00 (16,2 per cento) per il coordinamento delle azioni ed il controllo di gestione;

- euro 1.400.000,00 (2,7 per cento) per il monitoraggio informatizzato dei soggetti beneficiari (LSU ed ammortizzatori in deroga).

L'ordinativo 30 riguarda gli anticipi erogati per le azioni di reimpiego a tutte le Regioni indicate nel prospetto seguente tranne l'Emilia Romagna che ha aderito in un momento successivo.

BUDGET AZIONI DI REIMPIEGO

(in euro)

REGIONI	BUDGRET INIZIALE	BUDGET RIMODULATO	ANTICIPO EROGATO	DATA PAGAMENTO	ORDINE DI PAGAMENTO
Abruzzo	350.000	420.000	105.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Basilicata	150.000	210.000	45.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Calabria	350.000	420.000	105.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Campania	500.000	700.000	150.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Friuli	200.000	350.000	60.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Lazio	300.000	560.000	90.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Liguria	300.000	420.000	90.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Lombardia	350.000	420.000	105.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Marche	350.000	420.000	105.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Molise	150.000	280.000	45.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Piemonte	600.000	700.000	180.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Puglia	300.000	420.000	90.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Sardegna	250.000	350.000	75.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Sicilia	350.000	420.000	105.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Toscana	350.000	420.000	105.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Umbria	150.000	210.000	45.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Veneto	500.000	560.000	450.000	30/03//2006	n.30 del 3/04/06
Totali	**5.800.000**	**7.280.000**	**1.650.000**		

Il sistema del progetto prevedeva un primo acconto del 30 per cento pari ad euro 1.650.000,00; un secondo acconto sempre del 30 per cento di euro 1.650.000,00; un terzo acconto del 20 per cento (euro 1.100.000,00) ed il saldo a conguaglio. L'importo complessivo è quindi di euro 5.500.000,00 sul capitolo 7202.

Le azioni di reimpiego in discorso si riferiscono alle progettazioni regionali (per le Regioni indicate in tabella).

Complessivamente le azioni di reimpiego hanno riguardato 9.010 lavoratori e dal 31/12/2006, 1.343 lavoratori sono fuoriusciti dai bacini di provenienza.

Gli operatori privati coinvolti nel programma sono stati 1.162.

Gli esiti del programma sono stati quindi monitorati al 31/12/2006 ed il programma stesso è stato oggetto di ulteriori ordinativi.

Non si hanno osservazioni da formulare sulla regolarità della sequenza contabile.

Cap. 7202 - Direzione del mercato del lavoro.

Mandato n. 115 (legge 608/1996 art. 9 comma 7 Sviluppo Italia) - Rifinanziamento progetto fertilità - euro 1.587.000,00 – esercizio di provenienza 2002, estinto l'11/9/2006.

Emesso il 25 agosto 2006 e pagato l'11 settembre 2006.

E' uno dei casi nei quali l'intervento viene finanziato sul fondo dell'occupazione (cap. 7202); pertanto, mentre il C.d.R. erogatore è sempre la Direzione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, il C.d.R. titolare dell'intervento, che attua l'intera procedura, compreso l'impegno di spesa e fino all'emissione dell'ordinativo, è nella fattispecie il C.d.R. Direzione del mercato del lavoro.

L'ordinativo si riferisce al "progetto fertilità", un programma di intervento volto a sostenere e facilitare lo sviluppo della cooperazione sociale nelle sue diverse forme (gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, attività produttive finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, consorzi); l'obiettivo è quindi quello di rafforzare il sistema di protezione ed integrazione sociale sul territorio anche ai fini della creazione di nuova occupazione.
Le linee guida del progetto sono state elaborate dalla commissione "Terzo Settore e Occupazione" istituita nel 1999 dal Ministero del lavoro. Questo progetto viene attuato, mediante affidamento della sua gestione alla società "Sviluppo Italia S.p.A.", in base al decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1 che ne disciplina i compiti, ed al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185 con il quale sono stati affidati a Sviluppo Italia i compiti di selezione ed erogazione delle agevolazioni, nonché dell'assistenza tecnica ai progetti per le iniziative relative all'autoimprenditorialità ed all'autoimpiego. Con ulteriore convenzione del 15 maggio 2001, il Ministero ha affidato alla società, in tale quadro, la gestione del progetto "fertilità".
Il meccanismo contabile è quello dell'emissione dell'ordine sull'assegnazione del 2002 operata con la delibera CIPE 3 maggio 2002 nei confronti del conto infruttifero intestato a Sviluppo Italia, presso la Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di un trasferimento di fondi che consente alla società di effettuare prelevamenti in relazione alle sue esigenze.
Gli stati di avanzamento del progetto sono esaminati dall'Ispettorato del Lavoro. In proposito è stata realizzata una visita della Direzione provinciale del lavoro di Roma – Servizio ispezione del lavoro (nota n. 62147 del 27 marzo 2007) che ha evidenziato la conclusione delle operazioni affidate alla Società (bando legato alla Convenzione del 15 maggio 2001), mentre ha segnalato l'esecuzione in corso delle attività previste in un secondo bando (convenzione del 10 gennaio 2006 con scadenza il 5 marzo 2009).
Ferma restando, la particolarità del meccanismo contabile che si sostanzia in una provvista finanziaria presso la Cassa Depositi e Prestiti, con l'ordinativo di pagamento che ha le caratteristiche di un'apertura di credito con pagamento a titolo definitivo, in considerazione dell'attività di controllo realizzata, che non ha dato esiti negativi, non si rinvengono irregolarità nella sequenza contabile.
Mandato n. 116 (legge 608/1996 art. 9 comma 7 Sviluppo-Italia) - Rifinanziamento progetto fertilità euro 7.710.000,00 – esercizio di provenienza 2003, estinto 11/9/2006.
Emesso il 25 agosto 2006 e pagato l'11 settembre 2006.
Valgono le considerazioni precedentemente espresse, sia in ordine al C.d.R. che attua l'intervento, sia per ciò che concerne l'oggetto del medesimo.
Il finanziamento si basa sulla stessa delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002, come modificata dalla successiva delibera n. 39 del 2002.
Nella circostanza si tratta della "assegnazione 2003", per euro 7.710.000,00.
Dalla documentazione non consta che dopo la citata visita presso la Direzione provinciale del lavoro di Roma – Servizio ispezione del lavoro – sia stata effettuata la verifica amministrativo-contabile sugli atti relativi al progetto.
Non si rilevano peraltro irregolarità nella procedura.
Mandato n. 149 (Italia lavoro S.p.A.) - Attività finanziabili ai sensi dell'art. 30 legge n. 488/2001: euro 968.250,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 6/10/2006.
Emesso il 6 agosto 2006 e pagato il 6 ottobre 2006.
L'ordinativo riguarda le azioni del progetto "Tirocini Work" lavori in Benevento - politiche attive del lavoro e occupazione. Queste azioni sono finalizzate alla collocazione e

ricollocazione di 300 lavoratori svantaggiati (identificati ai sensi dell'art. 2 lett. f) del Regolamento (CE) n. 2204 de 13 dicembre del 2002). Il progetto fa seguito ad altro analogo come il *Work Med* Reggio Calabria. L'importo complessivo dell'intervento è di euro 2.094.565,08 e, per quanto concerne i tirocini formativi, in senso stretto, per 300 discenti al costo di euro 5.160,00 circa, ammonta ad euro 1.613.325,60. Anche in questo caso, come in altri esaminati in precedenza, le erogazioni sono distribuite in quote del 30, 30, 20 per cento e saldo a conguaglio, rapportate al valore complessivo dell'intervento. Il decreto di approvazione è del 3 febbraio 2006, registrato dalla Corte il 26 aprile successivo con un "rilievo a vuoto" che ha richiamato l'esigenza di rendere noti gli esiti della verifica dei risultati prevista dall'art. 8 del decreto. Tale articolo si riferisce esplicitamente al monitoraggio ed alla valutazione di risultati e costi da parte di un apposito Comitato costituito all'interno della Direzione generale degli ammortizzatori sociali.

Costituisce quindi un fattore importante tale passaggio che va richiamato all'attenzione dell'Amministrazione.

Per quel che attiene alla sequenza contabile, la medesima non presenta irregolarità.

Mandato n. 150 (Italia lavoro S.p.A.) – Attività finanziabili ai sensi dell'art. 30 legge n. 488/2001: euro 2.400.000,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 6/10/2006.

Emesso il 7 agosto 2006 e pagato il 6 ottobre 2006.

Si tratta della seconda quota di finanziamento del programma P.A.R.I. - "Programma di azione per il reimpiego di lavoratori svantaggiati", per la parte relativa agli impegni presi con il decreto direttoriale 20/9/2004 n. 5977 (l'importo complessivo è di 2.970.000); l'altra parte dell'erogazione, sempre relativa alla seconda quota, per 570.000 euro è stata erogata successivamente sull'impegno preso con il decreto direttoriale 22/2/2005 n. 695.

Il programma P.A.R.I., come si è visto già in precedenza, è particolarmente esteso, concernendo un'area che, sempre nel contesto del reimpiego dei lavoratori, va dal monitoraggio alle effettive azioni indirizzate alla ricollocazioni dei medesimi. Le azioni sono state oggetto di più finanziamenti che vengono ripartiti secondo le *tranches* previste, a valere su impegni distinti, tanto da rendere necessario il ricorso a più ordinativi in relazione alla medesima *tranche*.

La Convenzione con Italia-Lavoro S.p.A., per tale programma, prevede una rendicontazione per ogni linea di azione, con l'intervento della Direzione provinciale del lavoro per la verifica amministrativo-contabile.

Non si rinvengono irregolarità nella sequenza contabile.

Mandato n. 173 (Italia lavoro S.p.A.) - Attività finanziabili ai sensi dell'art. 30 legge n. 488/2001: euro 1.377.000,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 6/10/2006.

Emesso il 27 settembre 2006 e pagato il 6 ottobre 2006.

L'ordinativo si riferisce alla seconda *tranche* del 30 per cento del contributo per il progetto Artigiani – Interventi per il recupero di competitività della piccola impresa ai fini della prevenzione della disoccupazione e del sostegno all'occupazione. Tale erogazione è avvenuta a fronte di una relazione sullo stato di avanzamento del progetto e della produzione di un'analisi del tessuto imprenditoriale locale e delle bozze delle progettazioni esecutive d'area.

L'importo complessivo del progetto è di euro 15.300.000,00 suddiviso in euro 10.710.000,00 per la realizzazione degli interventi sui territori e di 4.590.000,00 per le spese di coordinamento, monitoraggio, formazione interna e comunicazioni. L'ordinativo si riferisce a questa seconda tipologia. Va rilevato come l'incidenza di tale tipo di attività

sia piuttosto elevata (circa il 30 per cento dell'intero progetto) rispetto alle attività svolte sul territorio. In particolare si segnala l'attività di autoformazione.
Tale profilo va anche rapportato alla dotazione di 10 milioni di euro di cui Italia Lavoro dispone per gli anni che vanno dal 2005 al 2007 compreso, di cui si prevede la riproposizione per i successivi anni.
Tale aspetto, investendo profili tipicamente gestionali, sarà approfondito nell'indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione dello Stato che concerne la vigilanza e le azioni di controllo delle Amministrazioni nei confronti di Italia Lavoro S.p.A. programmata per l'esercizio 2007.
Non si rinvengono irregolarità nella sequenza contabile.
Mandato n. 274 (Italia lavoro S.p.A.) - art. 30 legge n. 488/2001 euro 499.047,00 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 6/10/2006.
Emesso il 30 novembre 2006 e pagato il 19 dicembre 2006.
L'ordinativo si inquadra nel progetto "Lavoro per ambiente: fare impresa cooperativa nelle aree protette". A monte del progetto vi è un protocollo d'intesa tra il Ministero del lavoro e il Ministero dell'ambiente.
La consistenza complessiva dell'intervento è di euro 4.378.490,00 di cui a carico del Ministero dell'ambiente euro 2.400.000,00 ed a carico del Ministero del lavoro euro 1.978.490,00.
L'ordinativo si riferisce alla prima quota del 30 per cento che, viene rapportato al contributo a carico del Ministero del lavoro, non più di euro 1.978.490,00 ma di euro 1.663.490,00 ai sensi del decreto direttoriale 16 giugno 2006.
Va sottolineato come tale progetto abbia la durata di 24 mesi ed il medesimo si basi su di un'indagine territoriale realizzata nel 2004 al fine di rilevare le condizioni socio economiche esistenti nelle "AMP-Aree Marine Protette", per individuare la fattibilità di interventi attivi di valorizzazione. Si rilevarono in quel contesto l'esistenza di condizioni idonee per intervento di politiche attive del lavoro in 9 Aree Marine su 21[2]. Dalle originarie 9 AMP si è passati alla individuazione di 4 aree[3], ed all'avvio del progetto avvenuto il 14 luglio 2006.
Dopo la selezione di 100 giovani disoccupati-inoccupati-precari sono stati avviati corsi di formazione composti da 4 mesi di formazione teorica e 3 mesi di tirocinio-*project work*, presso le AMP interessate.
Si riscontra all'inizio di marzo 2007 la costituzione di 4 cooperative; 95 giovani vi hanno aderito e sempre nel marzo 2007 sono stati definiti i contenuti delle convenzioni quadro tra AMP e Cooperative per l'avvio delle attività.
L'ultima fase del progetto, che si chiuderà il 14 febbraio 2008, sarà dedicata all'assistenza allo *start up* delle neo-cooperative ed al loro tutoraggio.
Non si rilevano irregolarità nella sequenza contabile.
Cap. 4690 - Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo - C.d.R. Innovazione tecnologica.
Mandato n. 9 Infocamere società consortile informatica delle Camere di Commercio Italiane per azioni - Servizio accesso alla Banca dati delle Camere di commercio: euro 312.346,80 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 23/2/2006;
Emesso il 7 febbraio 2006 e pagato il 23 febbraio 2006.

---

[2]Plemmirio, Isole Pelagie, Torre Guaceto, Penisola del Sinis isola Mal di Ventre, Porto Cesareo, Capo Rizzuto, Isola dell'Asinara, Isole Ciclopi, Isole Egadi.
[3]Plemmirio, Penisola del Sinis isola Mal di Ventre, Isola dell'Asinara, Isole Ciclopi.

Mandato n. 10 Infocamere Servizio accesso alla Banca dati delle Camere di commercio: euro 104.115,60 – esercizio di provenienza 2004, estinto il 23/2/2006.
Emesso il 7 febbraio 2006 e pagato il 23 febbraio 2006.
I due ordinativi concernono il canone annuo per l'accesso mediante 10 porte ed il rilascio di 2.200 *user ID* assicurato da Infocamere. Il contratto è stato stipulato il 25/11/2004 ed approvato con decreto del 2 dicembre 2004. Esso fa seguito, ad invarianza dei costi, al precedente contratto in scadenza al 19 ottobre 2004, stipulato il 16 luglio 2003.
Effettivamente non si riscontrano modificazioni tra i due contratti sotto il profilo degli oneri.
Viene più volte in evidenza, dalla documentazione, l'esigenza di non interrompere la regolarità del servizio, che, con la specificità del servizio reso (con database proprietario), motiva il ricorso alla trattativa privata, trattandosi di un servizio già attivo presso l'Amministrazione ed utilizzato, in particolare, dalla rete delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.
Non si ravvisano irregolarità nella sequenza contabile.
Mandato n. 37 (Microsoft S.r.l.) Fornitura di supporto Alliance Premium euro: 123.975,00 – esercizio di provenienza 2004 estinto il 14/3/2006
Emesso il 23 febbraio 2006 e pagato il 14 marzo 2006.
Oggetto del contratto concerne la fornitura di servizi di supporto da parte di Microsoft S.r.l.; in particolare il supporto Alliance premium, per una spesa complessiva di euro 123.975,00; il contratto viene stipulato in forma semplificata ai sensi dell'art. 5 comma 3 del dPR 20/8/2001, n. 384 (regolamento dei servizi in economia). L'oggetto del contratto, di durata annuale, ha riguardato la migrazione del portale *internet* alla nuova versione con il completamento della migrazione del *server* e la valorizzazione di una soluzione di gestione remota dei sistemi (*desktop management*). A fronte dello sconto del 2 per cento la società è sta esonerata dalla prestazione di cauzione.
A prescindere dalla rinuncia ad un'effettiva garanzia con questo tipo di clausola, non si riscontrano irregolarità nella sequenza contabile.
Mandato n. 92 Impianti S.r.l. - Acquisizione tecnologica Voip (*Voice over IP)* presso sede di Via Flavia: euro 154.380,60 – esercizio di provenienza 2006 estinto 15/11/2006.
Emesso il 21 settembre 2006 e pagato l'11 novembre 2006.
L'ordinativo riguarda la fornitura di un'acquisizione tecnologica Voip presso la sede di Via Flavia, da parte della Società Impianti S.r.l.; la fornitura avviene secondo la procedura in economia (d.P.R. 384/01).
Le offerte sono state richieste a 5 società ed hanno risposto solo 2 società, con indicazioni superiori al livello massimo previsto dalla normativa sui servizi in economia. Solamente una delle due società (Società Impianti) ha provveduto a riformulare l'offerta per euro 129.950,00; tale importo, una volta aggiudicata la fornitura è stato ridotto dell'1 per cento, a fronte dell'esonero concesso da prestare il deposito cauzionale.
Pertanto la fornitura è stata affidata per euro 154.380,60, IVA compresa (128.650,50 + euro 25.730,10 per IVA). L'impegno è stato preso con decreto del 23 gennaio 2006 registrato il 3 marzo successivo.
L'esigenza di pervenire all'installazione della tecnologia Voip della sede di Via Flavia, oltre che rispondere ad una innovazione tecnologica in quanto tale, è coerente con l'indicazione del CNIPA relativa anche ai risparmi conseguiti. Per tale ragione, in considerazione di una centrale telefonica ormai obsoleta, la scelta Voip è apparsa quella preferibile.

La procedura contabile non presenta irregolarità.

3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali.

3.1. Dalla Programmazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a quella del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Il momento di transizione rappresentato dalla "Direttiva congiunta" del 31 maggio 2006 ha consentito, assicurando la continuità dell'azione amministrativa, l'avvio del processo che ha portato, prima alla nota preliminare al Bilancio di previsione 2007 e, quindi, alle Direttiva del Ministro del lavoro e della previdenza sociale per l'azione amministrativa 2007.

Infatti, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il 26 settembre 2006, ha emanato un "Atto di indirizzo" che ha innescato il processo programmatorio per il 2007: "*al fine di garantire il necessario raccordo tra programmazione finanziaria e strategica, nonché per consentire l'avvio del processo di elaborazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2007, si stabiliscono le priorità politiche che questa Amministrazione intende seguire nel corso del prossimo anno*".

Va quindi apprezzata la scansione programmatoria seguita dall'Amministrazione che indica la stretta connessione tra i due momenti: quello della predisposizione della nota preliminare al Bilancio di previsione e quello dell'emanazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa, in coerenza con quanto affermato dalla Corte, in particolare, in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato.

Le "Priorità politiche", dichiarate nell'Atto di indirizzo citato, sono:

1. incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro;
2. potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso;
3. definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro;
4. interventi per migliorare e razionalizzare il sistema pensionistico in un quadro di sostenibilità, equità ed efficienza;
5. sviluppo delle politiche intersettoriali.

Le medesime trovano conferma nella nota preliminare al Bilancio 2007, laddove vengono anche presi in considerazione indicatori "di impatto".

Il processo trova la sua naturale definizione nella Direttiva per il 2007 emanata il 9 febbraio, che conferma le Priorità politiche dell'Atto di indirizzo.

Un elemento importante della Direttiva è l'attenzione dedicata alla "ripianificazione degli obiettivi" che i Centri di Responsabilità propongono al Ministro laddove intervengano:

- significative variazioni delle disponibilità finanziarie e in occasione della predisposizione del disegno di legge per l'assestamento di bilancio;
- entrata in vigore di provvedimenti normativi o di atti organizzativi che comportino l'assegnazione di ulteriori obiettivi o la modifica di quelli già definiti;
- mutato indirizzo politico-amministrativo;
- variazioni rilevanti della domanda di servizi da parte dei cittadini/utenti, nonché di altre variabili comunque riferibili al contesto esterno all'Amministrazione.

Le proposte di ripianificazione degli obiettivi sono tempestivamente trasmesse al Ministro, previa verifica da parte del Servizio di controllo interno della coerenza interna ed esterna della nuova programmazione e, comunque, entro e non oltre il primo semestre dell'anno di riferimento, in armonia con quanto previsto dal sistema di valutazione dirigenziale.

Viene decisamente marcata la funzione del SECIN al quale viene riconosciuta la facoltà di proporre, a sua volta, una ripianificazione degli obiettivi, qualora nel corso dei monitoraggi intermedi la rilevazione di scostamenti tra i risultati parziali effettivamente ottenuti e quelli attesi, rendano la realizzazione dell'attività non più rispondente a criteri di efficienza e di efficacia.

Si tratta di un passaggio evolutivo della Direttiva che ne sottolinea la dinamicità nel corso dell'esercizio e costituisce l'applicazione concreta del *Feed-forward*, la verifica della capacità della programmazione di cogliere gli obiettivi, attraverso un monitoraggio costante ed una reportistica ravvicinata resa dai Centri di Responsabilità.

Altro principio al quale si attiene la Direttiva è quello della semplificazione degli obiettivi con una particolare attenzione all'evoluzione dei controlli interni.

Viene dato rilievo al potenziamento del personale al fine di sviluppare le seguenti linee di attività:

- contrasto al lavoro irregolare e a presidio del rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, anche attraverso una accurata attività di *intelligence*, con riferimento all'evasione ed elusione contributiva connesse agli appalti illeciti di manodopera, nonché alle frodi transnazionali che coinvolgono personale extracomunitario distaccato illecitamente, e per la verifica di regolarità dei lavoratori provenienti da Paesi neocomunitari;
- espletamento della funzione interpretativa delle previsioni normative in materia lavoristica e previdenziale e, in particolare, quella svolta per gli adempimenti relativi all'istituto del diritto di interpello, come da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 113, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286;
- rafforzamento del presidio dell'Amministrazione in ordine al corretto utilizzo da parte dei destinatari delle risorse assegnate e contemplato dall'ordinamento lavoristico ed, in particolare, di quelle a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nonché per la vigilanza sull'attività svolta dai patronati.

Va infine sottolineata la particolare cura nel collegare gli obiettivi della Direttiva a quelli indicati nel Programma di Governo.

3.2. L'assetto del personale.

Il personale dirigenziale.

L'Organico previsto per i Dirigenti di prima fascia nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali (dPCM 5 ottobre 2005) era di 14 unità, alle quali si aggiungeva 1 posto relativo al Presidente del SECIN (d.P.R. 17 maggio 2001, n. 297).

Tale organico, in seguito alla distinzione nei due Ministeri (Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale), è stato indicato in 9 unità.

Con l'applicazione della riduzione del 10 per cento si è avuta un'ulteriore riduzione di 1 unità.
Per i Dirigenti di seconda fascia, si è passati dalle 79 unità centrali a 62 centrali.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Situazione personale dirigenziale al 27/11/2006 con riferimento alle strutture individuate all'art. 1. c. 1 del dPCM

UFFICIO DIRIGENZIALE	Segretariato generale (compreso Servizio ispettivo)	D.G. ammortizzatori	D.G. attività ispettiva	D.G. mercato lavoro	D.G. politiche orientamento	D.G. politiche previdenziali e N.V.S.P.	D.G. innovazione tecnologica	D.G. risorse umane	D.G. tutela condizioni lavoro	Totale Uffici art. 1, co. 1
GENERALE										
POSTI FUNZIONE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
DIRIGENTI INSERVIZIO	0	1	1	1	1	1	1	1	1	7
NON GENERALE										
POSTI FUNZIONE	11	4	3	5	7	9	4	11	8	62
DIRIGENTI IN SERVIZIO	8	3	3	5	4	6	2	11	7	49
DIRIGENTI COMANDATI C/O ALTRE AMM. NI	1	0	0	0	0	0	1	0	1	3

N.B.
n. 2 incarichi di prima fascia conferiti, ai sensi del c. 5-*bis* del d.lgs. n. 165/2001
n. 1 incarico di prima fascia conferito ai sensi del c. 6 del d. lgs. n. 165/2001
n. 1 incarico di seconda fascia conferito ai sensi del c. 5 *bis* del d.lgs. n. 165/2001
n. 8 incarichi di seconda fascia conferiti ai sensi del c. 6 del d.lgs. n. 165/2001

Va precisato che, rispetto alla tabella che precede, si è avuto lo spostamento di un posto di funzione di seconda fascia dal Segretariato generale (che ne ha ora 10), all'Innovazione tecnologica che ha aumentato di un posto (ne ha ora 5) la propria dotazione organica, per le esigenze della "Comunicazione" di cui ora si occupa (la Direzione della comunicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è infatti passata al Ministero della solidarietà sociale).
Rimangono invariate le 183 unità dirigenziali di seconda fascia delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

Il personale delle aree funzionali.
La situazione del personale delle "aree funzionali" è la seguente:

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Situazione personale al 27/11/2006

AREA DIRIGENZIALE E AREA FUNZIONALE	Segretariato generale (compreso Servizio ispettivo)	D.G. ammortizzatori	D.G. attività ispettiva	D.G. mercato lavoro	D.G. politiche orientamento	D.G. politiche previdenziali e N.V.S.P.	D.G. Innovazione tecnologica	D.G. risorse umane e NATOEUO	D.G. tutela condizioni lavoro	TOTALE Uffici art. 1, co. 1	Ufficio diretta collaborazione	Uffici territorio	TOTALE perale in servizio	Contingente da detrarre ex art. 4 co. 1	Contingente da integrare ex art. 1, co.2, lett. B)	TOTALE
C3(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	4	7	2	12	9	17	5	24	16	96	7	522	625			
C3 in comando c/o alte Amm.ni				1		1		12		14		3	17			
C2(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	8	9	9	21	8	27	3	67	28	180	21	2.386	2.587			
C2 in comando c/o alte Amm.ni	2	1		3	3	1	1	11	1	23		13	36			
C1(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)		3	1	3	5	4	3	11	2	32	1	190	223			
C1 in comando c/o alte Amm.ni	6	23	4	26	32	36	14	122	28	2		5	7			
B3(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)		1		2	1	1	2	11		291	38	2.201	2.530			
B3 in comando c/o alte Amm.ni	1	2	3	11	6	9	5	57	10	18		34	52			
B2(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)								3		104	10	954	1.068			
B2 in comando c/o alte Amm.ni					3		1	41		3		8	11			
B1(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)								1		45	2	100	147			
B1 in comando c/o alte Amm.ni		2	1	1	5	4	1	58	1	1		9	10			
A1(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)										73	3	266	342			
A1 in comando c/o alte Amm.ni				2				3		5		4	9			
TOTALE	21	48	20	82	72	100	35	423	86	887	82	6.695	7.664	7	40	7.697
Di cui comandati	2	2	0	8	4	3	3	43	1	66	0	76	142			

Di rilievo è l'assunzione di 800 Ispettori del lavoro di nuova nomina che dovrebbe colmare, almeno in parte, le notevoli carenze di personale rispetto alle esigenze ispettive, ma che rischia di impattare con la carenza di risorse per le missioni sul territorio, la formazione e gli strumenti tecnologici necessari.
Al riguardo, è atteso il disaccantonamento di circa 8 milioni di euro per superare l'attuale contingenza, amplificata dalla recrudescenza degli incidenti sul lavoro.

I processi di riqualificazione.
Nel 2006 si è conclusa l'ultima delle 9 procedure di riqualificazione previste che hanno portato ad una nuova collocazione professionale oltre 4.400 unità, appartenenti alle tre aree funzionali, comportando passaggi sia all'interno dell'area di appartenenza che ad una diversa area.
Nel corso dell'anno è stato possibile completare le procedure di inquadramento per i vincitori dei percorsi che prevedevano progressioni all'interno della stessa area. Il loro inserimento nell'attività degli uffici, con la nuova posizione acquisita, ha prodotto gli effetti positivi previsti, soprattutto nelle strutture che, per carenza di personale, presentavano un disallineamento tra le mansioni svolte e la posizione economica di appartenenza.
Per quanto attiene, invece, alle riqualificazioni che comportano passaggi d'area, si è registrata una stasi nelle procedure di inquadramento a seguito della posizione assunta dal Consiglio di Stato che ne ha equiparato la valenza a quella di nuove assunzioni, determinandone, di conseguenza, la stessa situazione di "blocco". Soltanto a fine anno,

con l'intervento del legislatore che ha consentito di eliminare gli impedimenti esistenti, è stato possibile avviare le procedure che porteranno agli inizi del 2007 all'inquadramento dei vincitori e degli idonei per oltre 1.330 unità.
Si tratta, tra l'altro, di personale per il quale la riqualificazione ha comportato il passaggio all'area C, posizione economica C1, con la qualifica di esperto informatico e accertatore del lavoro, qualifiche il cui apporto è di assoluto rilievo nelle attività degli uffici sia per la gestione delle nuove tecnologie, sia per il potenziamento dell'attività di vigilanza a supporto delle professionalità ispettive.

3.3. Cenni all'attività contrattuale ed ai relativi costi.

L'attività contrattuale di maggior peso per il Ministero, che, per il 2006, ha gestito anche quella connessa alle esigenze del Ministero della solidarietà sociale, nel regime dell'"avvalimento", approfondito in relazione, riguarda soprattutto l'Innovazione tecnologica; le operazioni di *auditing* che hanno riguardato contratti si sono infatti concentrate sull'informatica.
Tali contratti hanno raggiunto il costo complessivo di 6,70 milioni di euro.
Il più rilevante ha riguardato la fornitura di 2.363 *Personal Computers* da tavolo per una spesa di 1,57 milioni di euro; oltre al contratto per la fornitura di 2.250 licenze di Office 2003 per 0,62 milioni euro ed all'accesso alla Pathnet di RUPA (due canoni di 0,44 milioni di euro per 6 mesi complessivi), gli altri contratti più rilevanti sono quelli con Infocamere, del quale si parla nella parte dedicata all'*Auditing*, per l'accesso alla Banca-dati sulle imprese, per 0,42 milioni di euro e per la "Gara VOIP" per la sede di via Flavia, dell'importo di 0,15 milioni di euro, anch'essa oggetto di analisi nel contesto dell'*auditing*.
Si offre comunque uno schema sintetico degli altri contratti posti in essere dall'Amministrazione:

CONTRATTI STIPULATI ANNO 2006	
Contratto manutenzione impianti riscaldamento e condizionamento	€ 148.500,00
Contratto manutenzione impianti elettrici	€ 142.558,89
Contratto manutenzione impianti telefonici	€ 57.298,18
Contratto manutenzione fax e fotoriproduttori	€ 13.593,60
Contratto per smaltimento rifiuti specialig	€ 46.798,88
Contratto per disinfestazione e derattizzzazione	€ 14.059,98
Contratto di pulizia (gennaio-aprile 2006)	€ 158.730,36
Contratto di pulizia (maggio-dicembre 2006)	€ 573.297,50
Totale	**€ 1.154.837,39**

Convenzioni Consip
Il contratto più rilevante, stipulato dall'Amministrazione centrale, riguarda l'adesione alla Convenzione Consip per la fornitura dei buoni-pasto.

ADESIONE A CONTRATTI IN CONVENZIONE CONSIP	
Manutenzione ascensori	€ 23.115,00
Fornitura buoni pasto	€4.543.020,80
Totale	**€4.566.135,80**

Va tenuto conto che il costo della fornitura "buoni-pasto" è sensibilmente aumentato perché, a decorrere dal gennaio 2006, il costo unitario del buono-pasto è aumentato da euro 4,65 ad euro 7,00.

Al riguardo va sottolineato, come evidenziato dal monitoraggio del SECIN sul ricorso alla Consip, che quest'ultimo è stato fortemente ridimensionato a causa delle limitate risorse finanziarie a disposizione e, pertanto, soprattutto gli uffici sul territorio (Direzioni regionali e provinciali del lavoro) hanno fatto ricorso soprattutto ai Servizi in economia disciplinati dal d.P.R. 384/2001, utilizzando i parametri di "prezzo-qualità".
In sostanza, le limitate risorse finanziarie si sono rivelate incompatibili con i livelli di standardizzazione richiesti dalle Gare Consip, mentre il ricorso al mercato locale da parte degli uffici territoriali, mediante il ricorso ai servizi in economia, ha consentito significativi risparmi di spesa.
Il livello finanziario complessivo del ricorso alle convenzioni Consip è passato da euro 1.923.000,39 del 2005 ad euro 1.571.825,86 del 2006, con una diminuzione del 18,26 per cento, diminuzione che passa al 34,78 per cento se si escludono dal calcolo le due grandi convenzioni stipulate dall'Amministrazione centrale per la telefonia fissa e per i buoni-pasto.
Hanno anche inciso su tale minore ricorso la mancanza di nuove convenzioni, l'esaurimento di lotti di quelle preesistenti e la sospensione o la mancata attivazione di alcune convenzioni.
Solo negli uffici territoriali delle Regioni Lombardia ed Emilia Romagna si è riscontrato un aumento, al riguardo, nel primo caso per il *Global Service* e nel secondo per le apparecchiature informatiche.
Nettissimi sono invece i decrementi che presentano la Campania con l'85 per cento e la Basilicata con l'81 per cento, ma di rilievo sono anche quelli di Valle d'Aosta (-53 per cento), Puglia (-43 per cento), Piemonte (-41 per cento) e Lazio (-39 per cento).
Le riduzioni riguardano soprattutto il ricorso al *Global Service*, aspetto questo che merita una riflessione, in quanto, a fronte di minori disponibilità finanziarie, l'Amministrazione attua una valutazione più approfondita delle reali esigenze e tende quindi al individuarle ed a rendere mirate le acquisizioni piuttosto che realizzare un'acquisizione "a pacchetto" non sempre rispondente ad una logica di economicità.
Si assiste quindi ad una progressiva e decisa diminuzione del ricorso alle convenzioni Consip, anche nel quadro delle forme di incentivazione al ricorso al mercato elettronico, sia per la definizione dei fabbisogni, sia per la realizzazione di acquisizioni sinergiche tra le Amministrazioni, recate dai commi 449-457 dell'articolo unico della Finanziaria 2006.

3.4. Le esternalizzazioni – i rapporti con Italia-Lavoro S.p.A..

Nelle precedenti relazioni sul rendiconto è stato focalizzato il tema delle esternalizzazioni che è di grande attualità anche per le Amministrazioni centrali e nel cui contesto va segnalata la deliberazione n. 13/2006/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato con la quale è stato ricusato il visto al decreto direttoriale del 20 dicembre 2005 del Direttore generale del Mercato del lavoro che approvava e rendeva esecutivo il contratto stipulato tra il Ministero ed un raggruppamento temporaneo d'imprese per un importo complessivo di euro 1.159.080,00 (in seguito ad una procedura di gara aperta) per l'affidamento, in sostanza, di tutte le attività di supporto alla rete nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di parità, nonché dell'ufficio della Consigliera nazionale di parità.
La Sezione ha ritenuto appunto che tali organi dovessero trovare la soddisfazione delle proprie esigenze organizzative nel contesto del Ministero del lavoro dove i medesimi venivano normativamente collocati. Non sono state ritenute congrue le motivazioni addotte in ordine al progressivo "decremento" del personale della Direzione, come

sufficienti a giustificare una "esternalizzazione" del servizio. La Sezione ha anche stigmatizzato la clausola contrattuale che prevedeva l'esecuzione prima della registrazione del provvedimento di approvazione.

Nel campo delle politiche attive e passive del lavoro, si rinviene il ricorso costante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (ma anche del Ministero della solidarietà sociale ed, in termini più marginali, anche di altre Amministrazioni che vi possono ricorrere[4]) ad Italia Lavoro S.p.A.

Nella relazione sul rendiconto 2005 si è anche fatto cenno al d.m. del 30 settembre 2005, con il quale sono state affidate a Italia Lavoro S.p.A. le funzioni di stazione appaltante per la scelta del concessionario per la fase sperimentale del servizio relativo ai buoni per lavoro accessorio previsti dall'art. 72, comma 5 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Il rapporto ha assunto quindi connotazioni diverse e si è posta, in termini ancor più accentuati, la questione di quale fosse il livello di *governance* del Ministero che già affidava un gran numero di progetti a quella che viene definita "Agenzia tecnica" e che evoca, sia pure in termini impropri, non trattandosi a stretto rigore di un soggetto facente parte della struttura del Ministero stesso, l'istituto dell'avvalimento[5], che ben altro significato riveste, come si è visto, nei rapporti tra i Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale.

Poiché la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato con la Delibera di programmazione 1/2007/G, un'indagine "V. 3. Attività di controllo e di vigilanza del Ministero del lavoro nei confronti della società Italia-Lavoro S.p.A.", si rinvia agli esiti di tale indagine l'approfondimento della materia, così come alle analisi della Sezione centrale di controllo sugli enti, in considerazione del recente assoggettamento di detta società al controllo, ai sensi dell'art. 12 della legge 259/58.

Ci si limita, pertanto, a dar conto della recente Direttiva del Ministro del lavoro e previdenza sociale, emanata il 21 marzo 2007 e registrata il successivo 22 maggio dalla Corte dei conti, con la quale si tende a realizzare un contesto univoco di rapporti tra le Direzioni generali ed Italia Lavoro S.p.A. che sia supportato dal previsto "schema unitario di atto convenzionale che individui termini e modalità omogenei per il conferimento a Italia Lavoro delle risorse destinate ai singoli interventi attuativi della Direttiva, anche in funzione delle conseguenti attività di monitoraggio e valutazione...".

Si ricorda che, nella precedente legislatura, si era perseguita, senza peraltro raggiungere un risultato concreto, la via di una "Convenzione-quadro", peraltro non supportata a monte da una Direttiva del Ministro, che doveva essere firmata dai Direttori generali che di Italia Lavoro si avvalevano.

Nella circostanza, appare ben più consono il ricorso alla Direttiva (già avvenuto nel 1997) sia sotto il profilo ordinamentale, sia per il finanziamento appostato in Finanziaria per 10 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione, destinati alle spese strutturali.

Va anche detto, fermo restando le risultanze che conseguiranno agli approfondimenti che verranno realizzati nel corso dell'indagine della Sezione centrale, che la Direttiva istituisce una Cabina di regia piuttosto composita, presieduta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e della quale fanno parte esponenti dell'indirizzo politico del Ministero, i Direttori generali di riferimento e quelli specificamente interessati, l'Amministratore delegato di Italia Lavoro ed il referente operativo della stessa, nonché i rappresentanti di Regioni e Province interessate, salvo anche la presenza, richiesta dal

---

[4] Ai sensi dell'art. 7-*terdecies*, comma 2 della legge 31 marzo 2005, n. 43.

[5] Anche in questo caso si fa riferimento all'art. 7-*terdecies*, comma 2 della legge 31 marzo 2005, n. 43.

Ministro, del Presidente e/o Direttore generale dell'l'Istituto per la Formazione dei Lavoratori (ISFOL) che costituisce l'altra Agenzia tecnica del Ministero.
La particolare complessità della Cabina di regia, la cui efficacia andrà valutata nel breve-medio termine, costituisce comunque un elemento sintomatico dell'intenzione del Ministero di riaffermare la sua *Governance* unitaria su Italia Lavoro.

3.5. L'Innovazione tecnologica.

Il Sistema Informativo Lavoro (S.I.L.) ha avuto una storia piuttosto complessa che è stata fotografata sia dalle relazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, sia nelle relazioni sul rendiconto dello Stato e di quelle sull'informatica nella Pubblica Amministrazione.
La Corte ha costantemente rilevato il mancato raggiungimento, sia pure nei contesti decisamente dinamici dell'"informatica", di un sistema che realizzasse in concreto il collegamento e la fruizione delle funzionalità, su tutto il territorio nazionale, indirizzate all'interazione nell'ambito del "mercato del lavoro" dei soggetti interessati, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda di lavoro.
Nel corso del tempo il sistema si è trasformato, sia sotto il profilo delle funzionalità adottate, sia sotto quello della strategia seguita.
Quest'ultima è passata, progressivamente, dalla creazione di un sistema autonomo, al collegamento con la R.U.P.A. mai divenuto effettivo, alla rimodulazione sul *web* (*Internet*), alla collaborazione con le Regioni per diffondere pacchetti applicativi compatibili, concentrandosi sulla realizzazione della "Borsa-Lavoro".
L'Amministrazione sostiene che, in considerazione dell'evoluzione della normativa, sia in materia di politiche del lavoro, sia in quella dei sistemi informativi, "al Ministero del lavoro e della previdenza sociale è affidato il compito di definire gli *standard* tecnici di riferimento necessari a rendere interoperabili i sistemi nel frattempo sviluppati e di individuare le strutture tecniche necessarie alla gestione del coordinamento".
Pertanto, facendo riferimento al dettato del decreto legislativo n. 276 del 2003, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (*rectius* "del lavoro e della previdenza sociale") ha provveduto a definire gli *standard* tecnici della Borsa Continua Nazionale del Lavoro.
Tale attività è, peraltro, ormai datata, risalendo al decreto interministeriale del 13 ottobre 2004.
E' opportuno quindi prendere in considerazione gli ultimi sviluppi che, in sostanza, pongono al giugno 2006 il completo collegamento (in varie modalità): dai portali regionali, attraverso porte di dominio, ai portali ospitati nel centro servizi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a soluzioni tecnologiche del Ministero ospitate presso il Centro regionale - è il caso del Veneto) e la completa interoperabilità del sistema, anche con il sistema europeo EURES (attivo dal 30 dicembre 2005).
La Borsa Continua Nazionale del Lavoro mette in rete anche gli intermediari privati autorizzati, che attraverso i portali regionali conferiscono i dati raccolti nell'ambito delle proprie attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocazione. Man mano che attivano il servizio di intermediazione, autorizzato dal decreto legislativo *ope legis*, anche le Università conferiscono i dati alla Borsa Continua Nazionale del Lavoro.
Al momento è attivo il collegamento con l'INAIL e ne è prevista l'estensione agli altri enti previdenziali.
La struttura di coordinamento, prevista dal decreto interministeriale del 13 ottobre 2004, non è stata ancora istituita.

Fermi restando gli sviluppi indicati, va sottolineato come il S.I.L. sia un sistema "automatizzato" tra quelli indicati nel d.lgs. 39 del 1993, nazionale.
Non appare condivisibile quindi l'affermazione che "esso sia di competenza delle singole Regioni che, una volta completato, lo integreranno nel sistema nazionale, attraverso i portali regionali della Borsa Continua Nazionale del Lavoro".

3.6. Il Fondo per l'occupazione e gli interventi finanziati dal fondo.

Il Fondo per l'occupazione costituisce un serbatoio finanziario di grande rilievo per il Ministero (alcuni interventi del Ministero della solidarietà impingono anch'essi, perlomeno attualmente, nel Fondo). Ad esso fanno capo le politiche attive, ma, soprattutto, in termini di incidenza finanziaria, le politiche "passive" del lavoro.
Il capitolo di bilancio è il 7202 che, come si è visto, è oggetto di gran parte delle operazioni di *auditing*.
Con d.m. 30 ottobre 2006 registrato alla Corte dei conti in data 19 dicembre 2006 sono state ripartite le risorse finanziarie tra i vari interventi che gravano, appunto, su tale capitolo.
Nella tabella successiva, elaborata dalla Corte su dati presenti sul sistema informativo RGS-Corte dei conti, viene proposto l'andamento degli ultimi due esercizi finanziari:

CAP. 7202 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (CDR 3)

(in euro)

	2005	2006
PREV. DEF. COMP.	1.390.846.559,00	1.147.043.249,00
IMPEGNI	1.390.846.559,00	**1.144.043.249,00**
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110.194,44	1.117.474.614,45
PAGATO COMPETENZA	611.684.706,39	622.262.826,30
PAGATO RESIDUI	429.750.128,05	497.097.199,04
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	404.425.488,05	495.211.788,15
RES. "C" PR.RES.	1.572.766.830,55	1.800.729.622,10
RES. "F" PR.COMP.	374.736.364,56	**26.568.634,55**
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	779.161.852,61	**521.780.422,70**
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766.830,55	1.800.729.622,10
RESIDUI INIZIALI	2.090.746.237,63	2.351.928.683,16
RESIDUI TOTALI	2.351.928.683,16	**2.322.510.044,80**

Va precisato che gli stanziamenti di competenza sono stati ridotti, nella misura di 18 milioni di euro, ai sensi dell'art. 8-bis comma 1 del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni con legge 2 dicembre 2005, n. 248 e, la reintegrazione da parte del CIPE, prevista al comma 2 del predetto articolo, nonostante le richieste a firma dei Ministri, succedutisi nel tempo, in data 28 febbraio 2006 ed in data 2 agosto 2006, non è ancora intervenuta.
Una parte delle risorse del Fondo (nella misura di 3 milioni di euro) viene destinata al potenziamento dell'attività ispettiva del Ministero, ai sensi dell'art. 59 comma 2 della legge 17 maggio 1999 n. 144, come modificato dall'art. 6 del decreto legge 6 marzo 2006, n. 68, convertito con modificazioni con legge 24 marzo 2006, n. 127.

Un problema tipico del Fondo è quello di avere in carico tra i residui, risorse destinate ad interventi non più attivi.

Gli impegni di spesa, a valere sul Fondo, sono legati in parte ad interventi per i quali le relative disposizioni normative quantificano l'onere ed in parte ad interventi per i quali sussiste la cosiddetta "preordinazione della spesa".

Rientrano tra i primi i seguenti impegni:

- euro 46,48 milioni per interventi in materia di riallineamento retributivo e soci di cooperative;
- euro 318,90 per interventi in materia di formazione professionale;
- euro 1,3 milioni per reimpiego di 3.000 ultracinquantenni di cui 1.300 provenienti da imprese sottoposte a procedura concorsuale;
- euro 28,07 milioni *ex lege* 172/02 - disposizioni in materia di occupazione;
- euro 5,16 milioni per incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro;
- euro 36 milioni per prepensionamento LSU;
- euro 6,40 milioni per crisi nella sanità privata;
- euro 64 milioni per interventi per vettori aerei e società da questi derivanti;
- euro 10 milioni per finanziamento spese di funzionamento Italia Lavoro S.p.A.;
- euro 435 milioni per proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art. 1 comma 410 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- euro 1 milione per la CIGS in favore dei lavoratori sospesi in seguito agli eventi alluvionali che hanno colpito il territorio della provincia di Vibo Valentia, di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2006, n. 3540;
- euro 44 milioni per incrementare le risorse finanziarie relative alla proroga a 24 mesi della CIGS per cessazione di attività ai sensi dell'art. 1 comma 1 primo periodo del decreto legge 249/2004, convertito con modificazioni dalla legge 291/2004 e dell'art. 20 comma 1 del decreto legge 273/2005 convertito con modificazioni con legge 51/2006 nonché dall'art. 36-*bis* comma 12 del decreto legge 223/2006, convertito con modificazioni con legge 248/2006;
- euro 48 milioni per interventi di sostegno al reddito per i lavoratori precari del Comune di Palermo ai sensi dell'art. 1 comma 430, primo periodo, legge 266/2005;
- euro 1 milione per le Convenzioni con i Comuni ai sensi dell'art. 1 comma 430, secondo periodo legge 266/05 ai fini del sostegno al reddito dei lavoratori socialmente utili in carico ai Comuni medesimi;
- euro 35 milioni per proroga contratti di solidarietà in favore delle imprese che non rientrano nel regime della solidarietà prevista per le imprese industriali con più di 15 dipendenti;
- 45 milioni per la proroga delle iscrizioni nelle liste di mobilità di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legge 273/2005, convertito con modificazioni con legge 51/2006.

Rientrano tra i secondi gli interventi di "sostegno al reddito" e di "politiche attive".

Continuano ad essere a carico del Fondo i sussidi per i Lavoratori Socialmente Utili-LSU, (del cosiddetto "bacino nazionale") per un importo complessivo di euro 153.992.867,32.

Altri consistenti oneri riguardano:

- euro 40 milioni per la proroga di CIGS e mobilità per l'anno 2006 per le imprese del commercio con più di 50 dipendenti di cui all'art. 8, comma 3-*ter* del decreto legge 203/2005 convertito con legge 248/2005;
- euro 1.728.000 per il sussidio speciale di 480 euro mensili in favore di 300 lavoratori per 12 mesi erogati dall'INPS per il sostegno al reddito dei lavoratori svantaggiati di cui alla Convenzione del 23 marzo 2006 tra il Ministero del lavoro e la Regione Calabria;
- euro 200.000 in favore di Italia Lavoro per la proroga e l'integrazione finanziaria al progetto "Occupazione e servizi alla persona" ai sensi dell'art. 30 della legge 448/2001.

Un aspetto particolare riguarda l'onere a carico del Fondo per l'occupazione (previsto fino al 2003) per i benefici dei lavoratori edili e dei lavoratori del sottosuolo (art. 78, commi 22, 23 e 30 della legge 388/2000), che per il 2006 ammonta ad euro 6.404.065,55.

Va sottolineato come questi, che appaiono come impegni per destinazioni specifiche, portino in concreto ad una utilizzazione legata alle emergenze che si verificano nel corso dell'esercizio, prima che si determinino, per la mancata utilizzazione, economie di bilancio.

Si verificano anche discrasie dovute alla mancata attivazione delle strutture ministeriali competenti, ovvero al mancato verificarsi dell'esigenza, pur prevista normativamente, come nel caso del "sostegno alla flessibilità del lavoro".

In sostanza, la mancata piena corrispondenza tra organo gestore del Fondo (la Direzione degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione) ed organo che in concreto gestisce il singolo intervento (buona parte delle altre Direzioni), oltre ai vincoli legislativi che determinano diritti soggettivi, rendono piuttosto problematica la *Governance* del Fondo che da strumento di flessibilità diviene in effetti piuttosto rigido e non consente un auspicabile riposizionamento delle risorse inutilizzate verso altre destinazioni.

In tale contesto assume importanza il monitoraggio della spesa, soprattutto su base regionale e provinciale.

Questa attività rientra nel progetto PARI, Programma di Azione per il Reimpiego di lavoratori svantaggiati, affidato a Italia Lavoro S.p.A.[6] e rientra in un quadro più vasto di integrazione tra politiche attive e passive del lavoro che dovrebbe portare ad una reale riforma degli ammortizzatori sociali.

Di rilievo sono i cosiddetti "ammortizzatori in deroga", ai quali sono stati destinati, nel 2006, 435 milioni di euro.

Essi vengono concessi sulla base di accordi di settore a rilevanza nazionale (settore saccarifero, imprese colpite dall'influenza aviaria, settore dei tabacchi), che hanno richiesto specifici interventi del genere per le imprese che non rientrano nella normativa a regime sulla CIGS (Cassa Integrazione Straordinaria Guadagni) e sulla mobilità.

Il sistema adottato è stato definito "a rubinetto" con l'affidamento all'INPS dello stanziamento diviso fra i tre settori, affinché il medesimo, sulla base del criterio cronologico, autorizzi ed eroghi le prestazioni su tutto il territorio nazionale imputandole a ciascuno stanziamento con la progressiva riduzione a livello nazionale dello stanziamento medesimo.

---

[6]Agenzia tecnica del Ministero, oggetto, nell'ambito della Programmazione 2007, di un'indagine di controllo sulla gestione della competente Sezione centrale della Corte, indagine che si incentra sui rapporti con il Ministero e sulla vigilanza dal medesimo esercitata.

Una leva finanziaria ulteriore è stata individuata dal comma 411 della legge n. 266/2005, che ha consentito l'utilizzazione per politiche attive delle risorse attribuite nel 2005 alle Regioni ed alle Province per ammortizzatori sociali e non utilizzate.
In seguito agli appositi accordi, l'Emilia Romagna ha trasformato 8 dei 25 milioni di euro attribuiti in politiche attive, l'Umbria 6 su 9 e la Lombardia 36,33 milioni di euro su 84.
Un intervento di grande attualità è il progetto "*over* 50" previsto dai commi da 1 a 6 e 10 del decreto legge 68/2006, convertito con modificazioni dalla legge 127/2006, che prevede l'attivazione di specifici progetti per il reimpiego di 3.000 lavoratori ultracinquantenni licenziati. Solo per i lavoratori che non riescono ad essere ricollocati è prevista la permanenza in mobilità fino al raggiungimento dei requisiti pensionistici (mobilità lunga). E' evidente il rovesciamento dell'ottica della mobilità lunga: in via primaria la finalità della norma è quella della ricollocazione; solo in via subordinata, in mancanza di questa, viene attivata, per il contingente numerico previsto, la permanenza in mobilità fino al raggiungimento della pensione.

3.7. Gli Ammortizzatori sociali.

La materia degli "ammortizzatori sociali" costituisce un terreno di costante dibattito, non essendo stata ancora definita la riforma di questa materia anche se prevista dalla legge n. 144 del 1999 (il cosiddetto "ordinamentale lavoro").
Nella precedente relazione sul rendiconto si è fatto riferimento alla dotazione finanziaria di 480 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione (art. 1, comma 410 della legge 266/2005) per rendere possibile, sempre in un'ottica di deroga e sostanzialmente di proroga dei regimi temporanei che si sono succeduti nel tempo, la concessione dei trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale.
E' opportuno, pertanto, fornire, in termini schematici, una rappresentazione degli interventi realizzati, distinta per Regioni e per settori in crisi.

Riepilogo delle Regioni interessate

Consuntivo 2006					Proiezione 2007				
Anno 2006 - Suddivisione Regionale degli impegni di spesa relativi alle Aziende con i Lavoratori residenti in una sola Regione					Proiezione 2007				
Regione	**N.ro Aziende**	**N.ro Accordi**	**N.ro Lavoratori**	**Impegno di spesa**	**N.ro Aziende**	**N.ro Accordi**	**N.ro Lavoratori**	**Impegno di spesa**	**Variaz. % su 2006**
Basilicata	11	11	1.588	18.181.785,08	11	11	1.680	24.689.941,90	35,79
Calabria	15	15	1.296	19.731.713,50	15	15	1.090	16.325.655,70	-17,26
Campania	12	12	984	12.370.862,09	12	12	969	14.732.913,84	19,09
Lazio	8	8	321	2.965.546,50	8	8	359	3.474.421,69	17,16
Lombardia	2	2	106	1.857.418,96	2	2	96	1.610.256,80	-13,31
Puglia	27	27	2.386	35.275.709,98	27	27	2.259	33.033.905,75	-6,36
Sardegna*	15	8	566	9.341.844,12	15	8	657	8.668.660,29	-7,21
Sicilia	8	8	217	3.142.800,06	8	8	218	3.010.230,62	-4,22
Toscana	6	6	162	2.136.392,53	6	6	146	2.484.597,71	16,30
Veneto	3	3	259	3.609.466,56	3	3	233	4.369.227,00	21,05
Totali	**107**	**100**	**7.885**	**108.613.539,38**	**107**	**100**	**7.707**	**112.399.811,30**	**3,49**

* Per 8 Aziende, facenti capo all'indotto di Portovesme, si procede, normalmente, alla stesura di un unico Accordo
Fonte: Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Dir. Gen. degli ammortizztori sociali e degli incentivi all'occupazione

Accordi nazionali

Consuntivo 2006								Proiezione 2007				
Ist.	Denominazione Società	N.ro Mesi	Prima concess.	Prima Proroga	Seconda proroga	Unteriore proroga	Impegno di spesa 2006	Prima proroga	Seconda proroga	Ult. Proroga	Proiezione 2007	Variaz. % su 2006
	Parametri CIGS 2006		1.572,07	1.532,03	1.352,45	1.262,67						
	Parametri Mobilità 2006		1.442,24	1.370,41	1.226,75	1.154,92						
	Proiez. Parametri CIGS 2007	12,0	1.603,51	1.562,67	1.379,50	1.287,92						
	Proiez. Parametri Mobilità 2007		1.471,08	1.397,82	1.251,29	1.178,02						
	Crisi Settore AVIARIO	12,0					100.000.000,00	Non proiettabile				
	Crisi Settore TABACCHI	12,0					35.000.000,00	Non proiettabile				
	Crisi Settore SACCARIFERO	12,0					20.000.000,00	Non proiettabile				
C	Lavoratori Compagnie Portuali	12,0					8.000.000,00	Non proiettabile (Verrà utilizzata un'altra norma)				
	Appalti Ferroviari	12,0					13.000.000,00	11700000				-10,00
C	Appalti Telefonici	12,0				2.360	35.758.814,40	0	0	2124	32.826.591,62	-8,20
M	Basi NATO e USA	12,0			25		368.025,00	0	0	23	318.064,97	-13,58
		6,0	195				1.687.420,80	176	0	0	2.943.805,13	74,46
M	Consorzi Agrari	12,0	22	12	30	131	2.776.698,66	20	11	145	2.542.626,53	-8,43
C	Comma 21 (LSU)	12,0					1.271.783,00	0	0	0	1.144.604,70	-10,00
M	Comma 21 (LSU)	12,0					1.403.286,00	0	0	0	1.262.957,40	-10,00
			217	12	55	2.491	219.266.027,86	196	11	2.292	52.738.650,35	-75,95

Lavoratori 2006	2.775	Lavoratori 2007	2.498 -10,00

La maggiore consistenza degli interventi riguarda il settore "Aviario", ma di rilievo sono anche quelle dei settori "Tabacchi" e "Saccarifero".

Mentre per questi tre settori non vengono fatte proiezioni per il 2007, diverso è il caso del settore degli "Appalti telefonici", per il quale continua a prevedersi un intervento di rilevante consistenza per oltre 2.000 lavoratori.

In lieve diminuzione, rispetto al 2006 (per circa il 10 per cento) è il peso relativo ai Lavori socialmente utili LSU.

Di particolare interesse è, al riguardo, la circolare n. 6105 del 5 giugno ultimo scorso, che disciplina l'assunzione di LSU, nel limite massimo di 2.450 unità, da parte di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che hanno "vuoti in organico", ai sensi dell'art. 1, comma 1156 lett. f) della legge 27.12.2006, n. 296 (Finanziaria 2007). Gli oneri previsti sono di 23 milioni di euro annui, a decorrere dal 2007, a carico del Fondo per l'occupazione, che viene integrato per tale ammontare.

L'attuale disciplina degli ammortizzatori sociali, che era stata prorogata con il DL 3 aprile 2006, n. 136, è al vaglio del Tavolo di concertazione su "tutele, mercato del lavoro e previdenza" che si muove sul presupposto che detti temi vadano affrontati insieme.

Per ciò che concerne gli "ammortizzatori sociali", punti cardine sono: "il trattamento di disoccupazione", "l'integrazione al reddito" con modifiche di rilievo al sistema della cassa integrazione che verrebbe unificato ed "il trattamento di disoccupazione per il lavoro discontinuo dei settori non agricoli e il lavoro parasubordinato".

Si tratta di aspetti di grande rilievo che portano ad una modifica sensibile del sistema attuale.

3.8. La Previdenza.

Il tema della previdenza costituisce uno degli *assets* fondamentali sia per gli equilibri di Finanza pubblica sia per la sua rilevanza sociale.

La Corte ha pubblicato nel 2006 il suo "Rapporto sulla Finanza Previdenziale", approvato dalle Sezioni riunite con la Deliberazione 9/CONTR/REF/06, analizzando lo stato e le prospettive sia della previdenza obbligatoria sia della previdenza complementare.
Rinviando a tale relazione per le analisi in essa contenute, vengono di seguito presi in considerazione i profili che sono in discussione od hanno avuto un'evoluzione nel 2006 e nei primi mesi del 2007.

3.8.1. La Previdenza obbligatoria.
E' attualmente costituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un tavolo di concertazione su tutele, mercato del lavoro e previdenza" che muove dall'assunto che tali materie siano tra loro interdipendenti e debbano pertanto trovare una risposta coordinata.
Per quanto attiene alla "Previdenza" obbligatoria ed in particolare la garanzia della stabilità finanziaria del sistema, la riflessione in atto concerne:

- il rinforzo dell'impianto del sistema contributivo, introdotto dalla legge 335/1995 (Riforma Dini), anche tenendo conto dell'esigenza di una periodica revisione dei coefficienti di trasformazione. In proposito la Corte, in più occasioni istituzionali (in ultimo nella relazione sulla copertura delle leggi di spesa, compresa la Legge finanziaria 2007, del terzo quadrimestre 2006), ha ricordato che sussiste un problema di adempimento ad obbligo legislativo;
- l'ampliamento delle possibilità di scelta nel sistema contributivo basate sulla flessibilità dell'età di pensionamento;
- la sostituzione del cosiddetto "scalone" introdotto dalla legge 243/2003 che prevede l'innalzamento a 60 anni dell'età di pensionamento a decorrere dal 2008, con un percorso più graduale (con i cosiddetti "scalini");
- l'agevolazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento per i lavoratori in attività "usuranti";
- la modifica dei criteri che regolano la possibilità di cumulo tra pensione e reddito da lavoro, al fine di far emergere il lavoro sommerso e di favorire il differimento del pensionamento.

E' ben presente l'esigenza di portare a termine il processo di armonizzazione dei trattamenti pensionistici e di operare un riordino degli Enti previdenziali.
Per quanto attiene alla "revisione dei coefficienti di trasformazione" (prevista, ogni dieci anni, dall'art. 1, comma 11 della legge 335/1995), essa deve avvenire "*sulla base delle rilevazioni demografiche e dell'andamento effettivo del tasso di variazione del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale, rilevati dall'ISTAT*".
Il coefficiente di trasformazione è attualmente costruito mediante apposite formule attuariali che tengono conto delle probabilità di sopravvivenza della popolazione italiana, prodotte dall'ISTAT e riferite al 1990, e delle "probabilità di lasciare famiglia", elaborate dall'INPS e riferite al 1989.
La revisione decennale dei coefficienti di trasformazione si rende necessaria a fronte del mutato andamento demografico e del conseguente aumento della speranza di vita della popolazione italiana. Pertanto, il mantenimento degli attuali coefficienti di trasformazione calcolati con una tavola di mortalità non attuale, comporta una sovrastima dei coefficienti stessi.

I nuovi coefficienti di trasformazione, calcolati con la tavola di mortalità ISTAT riferita al 2002, sono più bassi rispetto a quelli attualmente vigenti e determinano un depauperamento delle prestazioni pensionistiche calcolata tra il 6 e l'8 per cento.
In considerazione della longevità crescente, si pone il problema di accorciare i tempi della revisione, rispetto al decennio, per tener conto, in tempi più rapidi, dei mutamenti demografici, economico-finanziari e normativi, limitando l'entità dello scarto nelle prestazioni pensionistiche.
Non va sottovalutato l'effetto di anticipazione del ricorso al pensionamento nella prospettiva di una drastica decurtazione del trattamento.
Per i lavoratori che vanno in pensione dopo i 65 anni si applica inoltre il coefficiente di trasformazione relativo a tale età, determinando un trattamento pensionistico inferiore a quello realmente rispondente alle attese di vita.

3.8.2. La Previdenza complementare.
Nel 2006 - in seguito ad un "*Memorandum* d'intesa" siglato dal Governo con le Parti sociali il 23 ottobre 2006, al decreto legge 13 novembre 2006 recante "Disposizioni urgenti in materia di previdenza complementare" e soprattutto alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) che ne ha recepito i contenuti ai sensi del comma 752 dell'articolo unico - è stata anticipata l'entrata in vigore del sistema di previdenza complementare disciplinato dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, dal 1° gennaio 2008 al 1° gennaio 2007.
E' dunque prossimo al termine il periodo (1° gennaio - 30 giugno 2007) entro il quale dovrà essere esercitata, da parte dei lavoratori privati[7], la scelta esplicita di conferire la prevista quota di TFR ad uno specifico Fondo-pensione (negoziale od aperto, collettivo o individuale), ovvero di mantenere il TFR presso l'azienda.
In caso di mancata dichiarazione esplicita (il cosiddetto "silenzio-assenso") le quote di TFR vengono conferite "automaticamente" al Fondo pensione presso l'INPS, definito anche "dell'inoptato".
Con la stessa Legge finanziaria 2007 è stata introdotta una notevole innovazione per coloro che non intendevano conferire il TFR ad un Fondo pensione, poiché, nel caso di azienda con più di cinquanta addetti, ai sensi dei commi 755-762 del cennato articolo unico, le quote di TFR verranno versate mensilmente dalle aziende al "*Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile*".
Su tale Fondo la Corte si è espressa in più contesti, per gli aspetti che attengono a profili di indebitamento, in quanto tale Fondo dovrebbe finanziare gli accantonamenti contenuti nell'Elenco 1 alla Legge finanziaria 2007 e relativi ad un triennio, a partire dal 2007, in relazione a spese che in alcuni casi (le spese per la manutenzione della Difesa ad esempio) non presentano connotazioni orientate allo sviluppo, come nel disegno di legge della finanziaria erano definite.
A prescindere dal livello di finanziamento che il Fondo sarà in grado di assicurare, non va sottovalutato il riflesso che tale innovazione potrà avere sulle scelte dei lavoratori, il cui TFR non sarà più in azienda.

[7] *Per i lavoratori che iniziano a lavorare successivamente al 1° gennaio 2007, il semestre decorre dalla data di assunzione.*

Il comma 757 prevede che le modalità di attuazione delle norme circa l'istituzione ed il funzionamento del Fondo siano determinate con apposito decreto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.
In adempimento a tale disposizione, è stato emanato il decreto 30 gennaio 2007, "Modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 755 e 756 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative al Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (Fondo Tesoreria)".
Nel provvedimento vengono, in particolare, definiti i parametri dimensionali delle aziende i cui datori sono tenuti al conferimento del TFR, le categorie di lavoratori destinatari della disciplina, l'entità del contributo dovuto e delle prestazioni erogate.
Di particolare importanza è la regolamentazione, prevista dallo stesso comma 765, delle modalità di espressione delle volontà del lavoratore (per la quale è ora prevista specifica modulistica) e della forma pensionistica complementare residuale istituita presso l'INPS (il c.d. FONDINPS).
A tale adempimento si è provveduto con il d.m. del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 30 gennaio 2007.
In merito, sono intervenuti la deliberazione COVIP del 21 marzo 2007 e la circolare INPS n. 70 del 3 aprile 2007 che riguarda anche il "Fondo Tesoreria".
Va fatto anche cenno al recente decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, n. 62 del 10 maggio 2007, emanato di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la COVIP, con il quale è stata data attuazione alla previsione di cui all'articolo 20, comma 2, del d.lgs. n. 252/2005, stabilendo i criteri, le modalità e i tempi, in base a cui i c.d. "fondi preesistenti" debbono adeguarsi alle nuove disposizioni.
Va detto al riguardo che gli adeguamenti hanno avuto sensibili ritardi e, pertanto, il decreto stabilisce un percorso che ne consenta la realizzazione.
La COVIP ha emanato la Deliberazione 23 maggio 2007 che fornisce direttive in merito e precisa che "La previa attuazione dei relativi adeguamenti è condizione necessaria affinché i fondi possano essere destinatari, ai sensi del decreto legislativo n. 252 del 2005 e relative disposizioni attuative, del trattamento di fine rapporto e i relativi flussi possano essere conferiti. Al riguardo, i fondi pensione preesistenti che intendano ricevere il conferimento del predetto TFR a far data dal 1° luglio 2007 devono tempestivamente avviare le procedure di adeguamento alle norme del decreto e porre in essere gli specifici adeguamenti sopra richiamati che risultassero a tal fine necessari entro il 30 giugno 2007, dandone comunicazione alla COVIP e allegando la connessa documentazione relativa alle determinazioni adottate, anche con riferimento alle eventuali modifiche statutarie o regolamentari".
Si è anche posto il problema dell'estensione del regime ai dipendenti pubblici, per i quali, oltre al Fondo Espero, destinato ai dipendenti del comparto scuola, il cui riconoscimento della personalità giuridica è intervenuto con decreto del Ministro del lavoro del 22 giugno 2004, è da poco entrato in vigore il CCNL relativo al "Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori delle Regioni - Autonomie locali e della Sanità", la cui compatibilità economico e finanziaria è stata valutata positivamente dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, nell'adunanza del 13 aprile 2007 con la Deliberazione n. 6/2007.
Ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del d.lgs. n. 252/2005, le disposizioni dettate dal decreto stesso trovano applicazione, al momento, solo con riferimento ai lavoratori dipendenti del settore privato.

Per uniformare la disciplina della previdenza complementare per tutti i lavoratori dipendenti, compresi i pubblici (di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001), è necessario dare attuazione, con apposito decreto legislativo, all'art. 1, comma 2, lettera p) della legge n. 243/2004.
Nelle more dell'adozione del citato decreto legislativo, si continuerà ad applicare al settore pubblico la disciplina del d.lgs. n. 124/1993.
Si evidenzia, a tale proposito, che la competenza in materia è del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

Azione di regolazione e di vigilanza esercitata dalla COVIP.
La Corte dei conti, si è costantemente occupata dell'azione svolta dalla Commissione di Vigilanza sui fondi Pensione - COVIP, come del resto prevede l'art. 13 della legge 335/95, sia con relazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sull'attività di tale organo, le cui connotazioni di "Autorità" sono state affermate dalla legge 243/2004 e dal d.lgs. 252/2005, sia nelle relazioni sulla Finanza previdenziale e recentemente nel citato "Rapporto".
Il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, sebbene non assuma la veste di testo unico, si configura come "disciplina unitaria della materia", finalizzata ad omogeneizzare tutte le diverse forme di previdenza complementare sulla base di identiche norme giuslavoristiche e fiscali.
Nelle sue disposizioni immediatamente cogenti, il decreto persegue l'obiettivo di creare un univoco sistema dei controlli su tutto il sistema della previdenza complementare, che vede attribuiti al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto il Ministero dell'economia e delle finanze, l'attività di alta vigilanza ed alla COVIP il ruolo di regolatore unico.
L'alta vigilanza si incentra sull'emanazione di direttive indirizzate alla Commissione di vigilanza ai fini di una corretta ed omogenea applicazione della normativa. Essa è espressione di una potestà dispositiva, rientrante in quella che viene definita *soft law*, certamente non di rango normativo, ma comunque di notevole rilevanza, in quanto portatrice di indirizzi interpretativi, nonché di indubbi profili di strategia politico-amministrativa per il settore della previdenza di II pilastro (la previdenza complementare appunto).
Pertanto, i Ministri del lavoro e dell'economia hanno emanato il 28 aprile 2006 la Direttiva generale alla COVIP (G.U. n. 154 del 5 luglio 2006), volta ad indicare alla COVIP precise linee-guida in ordine alle istruzioni operative da fornire ai soggetti interessati.
Detta Direttiva individua in maniera analitica i compiti e le funzioni attribuiti dalla nuova disciplina alla Commissione di vigilanza su fondi pensione, e delinea il rapporto di questa con le Autorità vigilanti in settori diversi dalla previdenza complementare, ma i cui soggetti vigilati sono in qualche modo parte attiva per la previdenza di II pilastro (ISVAP e CONSOB).
Sulla base delle indicazioni ricevute, la Commissione di vigilanza ha deliberato le proprie "Direttive generali" (G.U. n. 159 dell'11 luglio 2006), con cui vengono fornite istruzioni operative a tutte le forme pensionistiche complementari, in funzione di una sostanziale riconduzione ad unità delle regole di funzionamento, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di trasparenza e di comparabilità delle offerte.
Alle Direttive generali ha fatto seguito l'"adozione degli schemi di statuto, di regolamento e di nota informativa, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera g), del d.lgs. 5 dicembre

2005, n. 252", (G.U. n. 217 del 21 novembre 2006), sottoposta preventivamente al Ministero del lavoro.

Si tratta di un provvedimento che completa le Direttive generali, con cui la Commissione di vigilanza predispone degli schemi di statuto e regolamento al fine di facilitare la complessiva revisione delle norme statutarie e regolamentari da parte delle varie forme pensionistiche complementari, in funzione del previsto anticipo al 1° gennaio 2007 dell'entrata in vigore della riforma della previdenza complementare.

Sempre in vista dell'adeguamento alle disposizioni del d.lgs. n. 252/2005, la Commissione di vigilanza, adempiendo ai compiti ad essa assegnati dal d.lgs. n. 252/225 e definiti dal citato provvedimento di *soft law* del 28 aprile 2006, ha adottato una serie di provvedimenti finalizzati alla tutela degli iscritti e dei beneficiari, nonché al buon funzionamento del sistema.

In particolare, si segnalano:

- il "regolamento recante le procedure relative agli adeguamenti delle forme pensionistiche complementari al d.lgs. n. 252 del 5 dicembre 2005 e le istruzioni ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge n. 279 del 13 novembre 2006", adottato il 1° dicembre 2006, allo scopo di rendere operative procedure autorizzatorie che, da un lato, siano improntate a principi di celerità e, dall'altro, garantiscano efficienza e completezza dei controlli;
- la comunicazione 8 febbraio 2007, n. 815, "comunicazione ai fondi pensione negoziali in merito al comparto garantito destinato ad accogliere il TFR conferito tacitamente";
- la circolare 6 marzo 2007, n. 1248, "Precisazioni relative ai contenuti dei moduli per la raccolta delle adesioni";
- le circolari 6 marzo 2007 n. 1249 e del 5 aprile 2007 n. 2098, destinate ai fondi pensione preesistenti;
- la deliberazione 21 marzo 2007, "Istruzioni sugli annunci pubblicitari relativi alle forme pensionistiche complementari".

Va, infine, evidenziato che il d.lgs. n. 28 del 6 febbraio 2007, di recepimento della Direttiva 2003/41/CE, in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali, ha modificato ed integrato il d.lgs. n. 252/2005, definendo ulteriormente, tra l'altro, le funzioni della COVIP. In particolare, nell'ambito della disciplina dell'operatività all'estero delle forme pensionistiche complementari italiane e in Italia delle forme pensionistiche complementari comunitarie, viene stabilito, al nuovo articolo 15*quater*, che *"La COVIP è l'unica Autorità italiana competente ad effettuare e ricevere, sia nella qualità di Autorità dello Stato membro di origine, sia in quella di Autorità dello Stato membro ospitante, gli scambi di comunicazioni con le altre autorità degli Stati membri, con riguardo ai fondi pensione che svolgono attività transfrontaliera, nonché a comunicare le disposizioni di diritto nazionale che devono trovare applicazione...".*

PAGINA BIANCA

Ministero della solidarietà sociale

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità:* 2.1.1. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità; *2.2. Auditing:* 2.2.1. Auditing sul sistema contabile; 2.2.2. Auditing su casi di specie.
3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali: *3.1. Dalla programmazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a quella del Ministero del lavoro e della solidarietà sociale*; *3.2. L'assetto del personale; 3.3. Il Fondo per le politiche sociali:* 3.3.1. I livelli essenziali delle prestazioni sociali; *3.4. Le evoluzioni in materia di immigrazione ed integrazione.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero della solidarietà sociale ha vissuto un avvio quanto mai complesso, non disponendo per il 2006 di strutture per la gestione amministrativa[8] (solo ora si sta strutturando l'amministrazione delle risorse umane e degli affari generali presso la Direzione per la gestione del Fondo per le politiche sociali) e dovendo ricorrere all'"avvalimento" delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

Il SECIN è rimasto presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e di esso si è avvalso fino al maggio 2007 anche il Ministero della solidarietà sociale.

Il sistema informativo è presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Inoltre, non è ancora definito il trasferimento delle 40 unità di personale dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e deve essere costituito il C.d.R. "per la lotta alle dipendenze", mentre solo il Dirigente di prima fascia, in precedenza Capo del Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è transitato al Ministero.

Il Dipartimento del servizio civile rimane presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ricevendo le direttive dal Ministro della solidarietà sociale.

Pertanto, per il 2006, oltre che per l'amministrazione del personale non vi è stata attività contrattuale intestata al Ministero.

In un contesto operativo che richiede interventi, anche normativi, di una certa consistenza per rendere autonoma l'Amministrazione e che dimostra ancora una volta che non esistono, *in rerum natura*, riforme senza oneri, va apprezzata un'attività dei Centri di Responsabilità che gestiscono le politiche d'intervento, così come quella della

[8] La Direzione delle risorse umane ed affari generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata attribuita al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Direzione della comunicazione alla quale vengono ora assegnati anche i compiti in materia di innovazione tecnologica, che non ha avuto soluzione di continuità e, come emerge, sia dall'analisi finanziaria, sia dall'*auditing*, sia dal monitoraggio degli obiettivi (confermati dalla "Direttiva congiunta" del 31 maggio 2006), ha mostrato, negli andamenti finanziari, quali risultano dal rendiconto, un miglioramento complessivo rispetto al 2005.

Si riscontrano ancora, peraltro, progetti le cui procedure di approvazione, finanziamento e verifica appaiono di durata eccessiva, mostrando erogazioni nel 2006 che fanno riferimento a risorse stanziate, impegnate (e reiscritte in bilancio) nel 2002-2003, come avviene in materia di volontariato ed associazionismo.

Ha visto un'accelerazione la ripartizione del Fondo per le politiche sociali, rispetto ad un allungamento dei tempi che arrivava alla seconda parte dell'esercizio finanziario.

E' importante l'evoluzione che riguarda i Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali (LEP), per il momento relative soprattutto a quelli del particolare contesto della "non autosufficienza" (LESNA).

Particolarmente evolutivo è il contesto dell'Immigrazione, sia per le innovazioni normative *in itinere* sia per il cambiamento del quadro dei destinatari degli interventi, come sta avvenendo per l'ingresso nell'Unione Europea, senza il periodo transitorio previsto per "l'allargamento a 25", di Romania e Bulgaria.

Al di là di un rilevato sottodimensionamento delle erogazioni (e delle stesse autorizzazioni di cassa), di particolare interesse sono stati i progetti sui quali si è svolto l'*auditing*, sia per la formazione *in loco* (Sri Lanka), sia per l'integrazione in Italia (Abruzzo).

Sempre in tale contesto, sono stati portati avanti progetti per "la disabilità", il cui C.d.R. competente è la Direzione per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, mentre il C.d.R. titolare dell'UPB e del capitolo (il 7202 "Fondo per l'occupazione") è la Direzione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione del Ministero del lavoro e previdenza sociale.

Si tratta di una sorta di "avvalimento contabile", che mostra l'esistenza di punti di connessione tra i due Ministeri.

Per alcuni interventi, come gli assegni per la maternità, si è rilevata, nell'*auditing* generale, la formazione di consistenti economie.

Può quindi dirsi che i Centri di Responsabilità abbiano mantenuto, ed in alcuni casi migliorato, l'incisività nella conduzione delle missioni ai medesimi affidate.

Sarà presumibilmente la seconda parte del corrente esercizio finanziario ad indicare la definizione delle linee di autonomia amministrativa delle strutture.

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

2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità.

Nella relazione sul rendiconto 2005 venivano presi in considerazione i nuovi Centri di Responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, costituiti dal Segretariato generale e dalle Direzioni generali, in un quadro nuovo rispetto a quello precedente che vedeva i due Dipartimenti "per le politiche del lavoro" e "per le politiche sociali e previdenziali" quali Centri di Responsabilità fortemente aggregati.

Ciò ha consentito una lettura degli andamenti finanziari sostanzialmente corrispondente alle "missioni" assegnate al Ministero.

Tale lettura è quindi possibile, sul rendiconto 2006, attraverso l'analisi dei Centri di Responsabilità (Direzioni generali) che in seguito al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233, sono stati attribuiti al Ministero della solidarietà sociale.

Gestione di competenza

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui impegni di competenza	Economie o maggiori spese**	Impegni/ massa imp.
	a	b	c =a+b	d	e	f	g=d/c
Direzione generale della comunicazione	1.602,16	0,49	1.602,64	1.515,24	1.514,76	85,24	94,55
Direzione generale per la famiglia, i diritti e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)	12.133,56	2,36	12.135,92	11.787,14	11.784,78	345,93	97,13
Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	16.139.371,66	0,00	16.139.371,66	15.823.385,55	15.823.385,55	315.986,11	98,04
Direzione generale dell'immigrazione	19.148,36	4,16	19.152,52	18.376,32	18.372,16	773,34	95,95
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	28.246,29	5,96	28.252,25	28.107,99	28.102,03	138,80	99,49
Spese finali amministrazione	**16.200.502,03**	**12,97**	**16.200.514,99**	**15.883.172,25**	**15.883.159,28**	**317.329,42**	**98,04**

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

Gestione di cassa

(in migliaia)

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.
Direzione generale della comunicazione	4.926,81	3.127,82	2.620,84	1.370,64	1.250,23	63,49	53,20
Direzione generale per la famiglia, i diritti e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)	27.325,85	17.746,44	10.742,72	6.964,01	3.778,71	64,94	39,31
Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	16.864.507,14	16.249.473,47	15.869.904,31	15.545.972,45	323.931,86	96,35	94,10
Direzione generale dell'immigrazione	26.176,86	10.236,76	6.363,22	1.751,78	4.611,45	39,11	24,31
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	64.472,81	39.462,08	25.779,61	4.301,60	21.478,01	61,21	39,99
Totale amministrazione	**16.987.409,47**	**16.320.046,57**	**15.915.410,71**	**15.560.360,48**	**355.050,26**	**96,07**	**93,69**

Gestione dei residui

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Residui iniziali (*)	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		
		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)	Totale
Direzione generale della comunicazione	3.324,65	144,15	2,16	1.465,17	0,00	1.609,31	2,16	1.611,47
Direzione generale per la famiglia, i diritti e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)	15.192,29	4.820,77	2,84	11.212,08	0,00	16.032,85	2,84	16.035,69
Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	725.135,48	277.413,11	0,00	352.245,64	0,00	629.658,75	0,00	629.658,75
Direzione generale dell'immigrazione	7.028,50	16.620,38	2,86	2.133,84	0,00	18.754,22	2,86	18.757,08
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	36.226,52	23.800,43	5,46	9.048,62	0,00	32.849,06	5,46	32.854,52
Totale amministrazione	**786.907,45**	**322.798,84**	**13,32**	**376.105,35**	**0,00**	**698.904,19**	**13,32**	**698.917,51**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

Il bilancio del Ministero della solidarietà sociale è caratterizzato dall'attribuzione alla Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e per il monitoraggio della spesa sociale di gran parte degli stanziamenti.

Pertanto i risultati complessivi per amministrazione, come del resto avviene per l'incidenza sul bilancio del Ministero del lavoro e previdenza sociale della Direzione generale per le politiche previdenziali, sono fortemente condizionati dall'andamento di questo Centro di Responsabilità.

La Direzione per la gestione del Fondo per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale raggiunge il 98,04 per cento degli impegni sulla massa impegnabile che si traducono nel 94,10 per cento di pagamenti sulla massa spendibile, dato che aumenta se riferito alle autorizzazioni di cassa (96,38 per cento), anche se queste sono molto elevate (96,35 per cento della massa spendibile).

I residui diminuiscono da 725,13 milioni di euro a 629,66, ma vi sono ben 315,98 milioni di economie. Infatti, i pagamenti sui residui che ammontano a 323,93 milioni di euro, sono quasi compensati dai residui di nuova formazione (277,41 milioni).

Vi è in sostanza un effetto di trascinamento che viene limitato dalle economie citate che riguardano gli stanziamenti di competenza. Infatti i mancati pagamenti sulla competenza (593,39 milioni) corrispondono alla somma di economie e residui di nuova formazione.

Per quanto il livello degli impegni sia elevato per tutti i C.d.R. del Ministero, decisamente oltre il 90 per cento della massa impegnabile, non si rinviene un andamento fisiologico dei pagamenti.

La gestione di cassa indica, infatti, livelli di pagamenti che raggiungono i seguenti livelli:

- il 53,20 per cento della massa spendibile per la Direzione della comunicazione, che (con autorizzazioni di cassa pari al 63,49 per cento della massa spendibile) aumenta all'83,70 per cento delle autorizzazioni di cassa;
- il 39,31 per cento della massa spendibile per la Direzione per la famiglia, i diritti e la responsabilità sociale delle imprese, che (con autorizzazioni di cassa pari al 64,94 per cento della massa spendibile) aumenta al 60,50 per cento delle autorizzazioni di cassa;

- il 24,31 per cento della massa spendibile per la Direzione dell'immigrazione, che (con autorizzazioni di cassa pari al 39,11 per cento della massa spendibile) aumenta al 62,11 per cento delle autorizzazioni di cassa;
- il 39,99 per cento della massa spendibile per la Direzione per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, che (con autorizzazioni di cassa pari al 61,21 per cento della massa spendibile) aumenta al 65,33 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Per quanto concerne i residui, si riscontra una sensibile diminuzione dei residui per la Direzione della comunicazione che passa dai 3,32 milioni di euro del 1° gennaio agli 1,61 milioni al 31 dicembre 2006, con un elevato livello di pagamenti sulla competenza ed un tasso di smaltimento-residui del 38,70 per cento.

Vi è invece un aumento per la Direzione per la famiglia, i diritti e la responsabilità sociale delle imprese (CSR), dai 15,20 milioni iniziali ai 16,03 finali, con economie, non particolarmente elevate (0,34 milioni) e 4,8 milioni di residui di nuova formazione.

Ben più rilevante è l'aumento dei residui per la Direzione dell'immigrazione che passa da 7,03 milioni a 18,78 milioni, essenzialmente dovuti a pagamenti piuttosto bassi sulla competenza, come si è visto. Nella circostanza va sottolineata l'anomalia di un livello molto basso di autorizzazioni di cassa sul quale vanno fatte opportune riflessioni in considerazione della grande rilevanza e delicatezza della materia.

In diminuzione è, infine, l'andamento della Direzione per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, che ha gestito, sotto il profilo amministrativo, anche fondi per la lotta alle dipendenze in mancanza di un corrispondente Centro di Responsabilità.

Infatti, i residui passano da 36,23 milioni a 32,85, rimanendo piuttosto elevati e superando gli stanziamenti definitivi di competenza (28,25 milioni).

I pagamenti, del resto, come si è visto, non sono particolarmente elevati e sono avvenuti soprattutto sui residui (21,48 milioni), mentre i pagamenti sulla competenza sono piuttosto limitati (4,30 milioni).

Può dirsi che, rispetto al 2005, vi sia un miglioramento per la Direzione della comunicazione, mentre la Direzione per la famiglia, i diritti e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) non ha confermato il *trend* in diminuzione registrato nel precedente esercizio.

Per la Direzione dell'Immigrazione, l'aumento dei residui è notevole ed indica un contesto che risente sia di profili logistici ed operativi, sia di contingenze di particolare complessità, anche per il mutamento delle qualità soggettive (è il caso di immigrati extra-comunitari, ora cittadini dell'Unione Europea), in un quadro strategico sottoposto a mutamenti.

La lettura degli andamenti finanziari della Direzione per la gestione del Fondo per le politiche sociali risente della natura di spesa di trasferimento di gran parte delle risorse attribuite, e quindi ha rilevanza la capacità di assicurane una celere erogazione.

Ancora rilevante è infine il peso dei residui pregressi, per la Direzione per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, che, peraltro, indica una tendenza in diminuzione. Come si sottolinea, nella parte dedicata all'*auditing*, esiste un lasso temporale piuttosto ampio tra il momento dell'impegno per i progetti proposti dalle Associazioni, l'effettiva esecuzione dei medesimi e la conseguente erogazione dei contributi.

2.1.1. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità.
Il Servizio di controllo strategico ha completato il monitoraggio sulle attività svolte in base alle Direttive 2006, la prima del Ministro delle politiche sociali del 3 febbraio 2006, che poneva un limitato numero di obiettivi in vista del termine della legislatura e la seconda, emanata congiuntamente il 31 maggio 2006, dai Ministri della solidarietà sociale e del lavoro e previdenza sociale, per Centri di Responsabilità.
La seconda Direttiva ha mantenute ferme sia le priorità politiche sia gli obiettivi strategici ed operativi, consentendo la continuità della gestione ed il monitoraggio riferito ai singoli Centri di Responsabilità.
La Corte prende in esame le risultanze di questo in connessione con le risultanze finanziarie delle attività rese, nel quadro complessivo del rendiconto, focalizzando l'attenzione sulle spese affrontate per il raggiungimento dell'"obiettivo operativo".

Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

- *Priorità politica 3*
  "Favorire il processo di diffusione della cultura della responsabilità sociale delle imprese e l'implementazione sul territorio di un sistema sperimentale di relazioni industriali innovativo."
  - Obiettivo strategico: E.3.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica."
- *Priorità politica 4*
  "Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia"."
  - Obiettivo strategico: E.4.1.
    "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica."
  - Obiettivo operativo:E3/4.1.1.
    "Individuazione e implementazione delle modalità e dei processi di intervento nel contesto del nuovo assetto istituzionale e delle conseguenti relazioni tra i diversi partner."

data inizio: 1/1/2006, data completamento: 31/12/2006.
Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'obiettivo operativo (non sono ricomprese le spese per i beni strumentali) sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 274.679,70
Funzionamento - altre spese	€ 1.497.883,22
Interventi	€ 3.000.000,00
Investimenti	€ 0,00
Totale	**€ 4.772.562,92**

Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale

- Priorità politica 4

"Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia"."

- Obiettivo strategico: F.4.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica."
- Obiettivo operativo: F.4.1.1.
  "Progettazione del portale internet nazionale dei servizi sociali."

data inizio: 1/1/2006; data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'obiettivo operativo (riferiti, peraltro, alle sole spese di personale) sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 249.692,18
Funzionamento - altre spese	€ 61.869,00
Interventi	€ 0,00
Investimenti	€ 0,00
Totale	**€ 311.561,18**

Direzione generale dell'Immigrazione

- Priorità politica 1

"Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità."

- Obiettivo strategico: G.1.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica."
- Obiettivo operativo: G.1.1.1.
  "Consolidamento dei rapporti di collaborazione istituzionale in materia di immigrazione con i Paesi comunitari ed extracomunitari."

data inizio: 1/1/2006, data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'obiettivo *operativo* (riferiti, anche in questo caso, alle sole spese di personale) sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 219.384,10
Funzionamento - altre spese	€ 0,00
Interventi	€ 195.113,10
Investimenti	€ 0,00
Totale	**€ 414.497,20**

Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali

- *Priorità politica 4*

"Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia"."

- Obiettivo strategico: P.4.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica."
- Obiettivo operativo: P.4.1.1.
  "Promozione di interventi finalizzati all'inclusione sociale per la realizzazione di iniziative e progetti relativi allo sviluppo di servizi alla persona, alla comunità e all'integrazione tra le politiche sociali e del lavoro favorendo l'acquisizione di conoscenze, di competenze ai fini dell'integrazione tra le azioni dello Stato e delle Autonomie territoriali."

data inizio: 1/1/2006; data completamento: 31/12/2006.

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'obiettivo operativo, esclusi quelli per beni strumentali, sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 391.687,77
Funzionamento - altre spese	€ 0,00
Interventi	€ 12.178.276,26
Investimenti	€ 0,00
Totale	**€ 12.569.964,03**

Direzione generale della Comunicazione

- *Priorità politica 6*

"Politiche intersettoriali a. Miglioramento qualità dei servizi."

- Obiettivo strategico: D.6.A.1.
  "Ricognizione, analisi e completamento delle attività e delle iniziative necessarie alla realizzazione della priorità politica."
- Obiettivo operativo: D.6.A.1.1.
  "Facilitazione dell'accesso e miglioramento dell'informazione su organizzazione, politiche e servizi del Ministero."

data inizio: 1/1/2006, data completamento: 31/12/2006

Gli oneri affrontati per il raggiungimento dell'obiettivo *operativo*, esclusi quelli per beni strumentali, sono i seguenti:

	importi
Funzionamento - personale	€ 863.265,83
Funzionamento - altre spese	€ 144.494,19
Interventi	€ 0,00
Investimenti	€ 0,00
Totale	**€ 1.007.760,02**

Il SECIN, operando per Centri di Responsabilità, ha quindi ripartito i risultati del monitoraggio delle Direttive 2006 sui due Ministeri.
Per quel che concerne il Ministero della solidarietà sociale, tenendo conto delle particolari difficoltà dell'esercizio 2006, valuta positivamente i risultati raggiunti (dei complessivi n. 4 obiettivi operativi assegnati, n. 3 risultano essere stati realizzati e n. 1 parzialmente realizzato), anche se si rileva un apparente peggioramento, come emerge dal quadro sintetico che mette a raffronto gli ultimi esercizi finanziari:

Anno	Realizzati	Parzialmente realizzati	Non realizzati
2002	70%	17%	13%
2003	84%	12%	4%
2004	83%	14%	3%
2005	89%	11%	0%
2006	75%	25%	0%

2.2. Auditing.

2.2.1. Auditing sul sistema contabile.
Il nuovo Ministero della solidarietà ha quale sua caratteristica, sotto il profilo contabile, di valersi di fondi di grande rilievo collegati alle missioni istituzionali al medesimo assegnate.
Tali moduli contabili, che, per la Corte, comportano problemi di specificazione della spesa e, quando hanno caratteristiche "plurintervento", anche di effettiva *governance* del sistema, hanno, come nel caso dei Fondi del Ministero, la valenza di polmone finanziario per un settore di intervento.
Il Fondo più importante, quello "per le politiche sociali", viene analizzato in uno specifico paragrafo e, quindi, vengono presi in considerazione gli altri fondi più significativi:

Capitoli Fondo *auditing* generale

(valori assoluti)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Pr. Comp.
5242	Fondo per il volontariato	2.278.429,24	1.178.473,00	0,00	714.331.22	2.354.334,68	1.178.276,26
5246	Fondo per l'associazionismo sociale	20.483.198,70	11.405.509,00	405.508,20	9.368.649.03	18.628.195,32	11.000.000,00

Il loro andamento presenta una sostanziale vischiosità in entrambi i casi. Tende infatti a riprodursi la formazione dei residui, che, insieme a quella di consistenti economie, pone l'esigenza di un monitoraggio attento delle procedure di spesa.

Le Economie sulla competenza e la rilevanza dei residui:

Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale

(valori assoluti)

CAP	DESCRIZIONE	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI	PAGATO COMPETEN.	ECO. CONTO/COMP.	RES.TOT. PR.COMP.	ECO. MSP (C/C)	Inc. % econ. Su prev.def. comp.
3422	COMPENSI PER LAVORO STRAORDINARIO AL PERSONALE	180.332,00	94.157,03	86.734,00	86.174,97	7.423,03	86.174,97	47,79
3521	FONDO PER IL RIORDINO DELL'INDENNITA' DI ACCOMPAGNAMENTO	15.493.707,00	0	0	15.493.707,00	0	15.493.707,00	100,00
3534	SOMMA DA EROGARE PER LA CORRESPONSIONE DI ASSEGNI DI MATERNITA'	240.000.000,00	100.000.000,00	942.500,00	140.000.000,00	99.057.500,00	140.000.000,00	58,33
3535	SOMMA DA EROGARE PER LA CORRESPONSIONE DELL'ASSEGNO AI NUCLEI FAMILIARI IN POSSESSO DI RISORSE ECONOMICHE NON SUPERIORE AL VALORE DELL'INDICATORE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 109, TABELLA 1	326.000.000,00	166.000.000,00	1.400.000,00	160.000.000,00	164.600.000,00	160.000.000,00	49,08

Immigrazione

(valori assoluti)

CAP	DESCRIZIONE	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI	PAGATO COMPETEN.	ECO. CONTO/COMP.	RES.TOT. PR.COMP.	ECO. MSP (C/C)	Inc. % econ. Su prev.def. comp.
3681	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	1.020.845,00	852.390,87	852.390,87	168.454,13	0	168.454,13	16,50
3743	SPESE PER L' ISTITUZIONE ED IL FUNZIONAMENTO DELL' ANAGRAFE ANNUALE INFORMATIZZATA E DELL' ARCHIVIO DEI LAVORATORI STRANIERI, COMPRESE LE INDENNITA' DI MISSIONE ED IL RIMBORSO SPESE, LE SPESE PER SEMINARI E CONVEGNI, A CIO' DESTINATI.	119.072,00	11.254,79	5.024,07	107.817,21	6.230,72	107.817,21	90,55
3783	FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE MIGRATORIE	17.411.995,00	17.033.673,30	449.754,22	378.321,70	16.583.919,08	378.321,70	2,17

Un primo commento, sulle tavole che precedono, attiene alle rilevanti economie che si rinviene per i compensi per il lavoro straordinario del personale in un contesto che soffre per le limitate risorse umane a disposizione (cap. 3422 C.d.R. "Gestione del Fondo per le politiche sociali").

Ma il rilievo più significativo riguarda l'andamento di due Fondi: il Fondo "per il riordino dell'indennità di accompagnamento" che vede la trasposizione globale degli stanziamenti di competenza in economia (cap. 3521 del medesimo C.d.R.) ed il Fondo "nazionale per le politiche migratorie" (cap. 3783 C.d.R. Immigrazione) che presenta, invece, economie non rilevanti (2,17 per cento degli stanziamenti) a fronte di una formazione di nuovi residui che raggiunge il 95,24 per cento degli stanziamenti di competenza, con pagamenti che rappresentano solo il 2,64 per cento degli impegni ed il 2,58 per cento degli stanziamenti.

Per quanto concerne l'"Anagrafe informatizzata dei lavoratori stranieri" (cap. 3743 C.d.R. Immigrazione) va in economia il 90,55 per cento degli stanziamenti di competenza.
Una incidenza minima dei pagamenti (0,39 per cento sugli stanziamenti e 0,94 per cento sugli impegni), con conseguente alto livello, in questo caso, sia delle economie (58,33 per cento) che dei residui di nuova formazione (41,27 per cento), si riscontra per la "corresponsione degli assegni di maternità" (cap. 3534 C.d.R. Gestione del Fondo per le politiche sociali).
Nella fattispecie, in considerazione del basso livello di impegni (41,66 per cento), si rinvengono un apparente sovradimensionamento degli stanziamenti - trattandosi nella fattispecie di diritti soggettivi discendenti da norma di legge e sui quali, pertanto, non viene esercitata discrezionalità amministrativa - ed una procedura di spesa farraginosa, evidenziata dal bassissimo livello di pagamenti.
Analogo discorso va fatto per l'applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica (I.S.E.E.) e delle provvidenze a favore delle famiglie al disotto del livello minimo.
Infatti, dall'analisi del capitolo relativo (cap. 3535 C.d.R. Gestione del Fondo per le politiche sociali) si riscontrano economie pari al 49,08 per cento degli stanziamenti di competenza, impegni non superiori al 50,92 per cento degli stessi e comunque residui di nuova formazione nell'ordine del 50,49 per cento. I pagamenti sono dunque assolutamente marginali (0,43 per cento sugli stanziamenti e 0,84 per cento sugli impegni).
Al di là dunque delle considerazioni sul particolare andamento dell'esercizio 2006 che ha fortemente risentito della ristrutturazione organizzativa, che peraltro interesserà gran parte dell'esercizio 2007, appare opportuna una riflessione sui meccanismi che regolano gli interventi in ambiti di particolare delicatezza, come quello delle "politiche sociali" e le cui difficoltà, nella circostanza, non appaiono legate a tagli sia sulla competenza sia sulla cassa.

2.2.2. Auditing sui casi di specie.
Nel segno della continuità con l'attività di "*auditing*" svolta nelle ultime due relazioni sul rendiconto, le operazioni sono state incrementate per quantità; per quel che attiene al valore, va tenuto conto che gran parte della spesa del Ministero impinge nel Fondo per le politiche sociali, il quale viene per la gran parte trasferito a Regioni ed Enti locali ed altrimenti impiegato per la corresponsione dei benefici connessi a diritti soggettivi.
I Centri di Responsabilità coinvolti sono la Direzione per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, quello dell'immigrazione e quello per il volontariato e l'associazionismo.
Gli oggetti, che rappresentano significativamente le missioni istituzionali del Ministero, vanno dagli interventi per i disabili, a quelli per l'assistenza e l'integrazione degli immigrati, a quelli per lo sviluppo dell'associazionismo ed il volontariato.

CAP.	DESCRIZIONE	TIT.	DENOMINAZIONE BENEFICIARIO	CAUSALE	PAGATO	ESTINTO
Cdr 3. Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione						
7202	FONDO PER L'OCCUPAZIONE	142	ITALIA LAVORO S.P.A.	ATTIVITà FINANZIABILI AI SENSI DELL'ART. 30 L.448/2001	298.400,00	14/09/2006

CAP.	DESCRIZIONE	TIT.	DENOMINAZIONE BENEFICIARIO	CAUSALE	PAGATO	ESTINTO
Cdr 8. Immigrazione						
3783	FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE MIGRATORIE	4	COMUNE DI PARMA	INTERVENTI ACCOGL. E RIMPATRIO ASSISTITO MINORI STRANIERI	74.000,00	26/06/2006
		8	REGIONE ABRUZZO	STAMPA RICERCA SU SECONDE GENERAZIONI DI STRANIERI IN ITALIA	62.610,00	20/702006
		35	ORGANIZZAZIONE INTERNAZIOALE PER LE MIGRAZIONI -O.I.M.	CONVENZIONE DEL 26/11/2004 PER INSERIMENTO LAV. 100 CITTADINI STRANIERI	80.109,32	19/12/2006
Cdr 15. Volontariato associazionismo e formazioni sociali						
5246	FONDO PER L'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE	65	AICS	SALDO 30% PROGETTI 2002	39.565,80	15/11/2006
		68	LEGAMBIENTE ONLUS	SALDO 30% PROGETTI 2002	39.658,59	15/11/2006
		73	ACLI	SALDO 30% PROGETTI 2002	113.405,40	15/11/2006

Cap. 7202 - Fondo per l'occupazione - C.d.R. Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese.

Il capitolo, al quale corrisponde il Fondo per l'occupazione, è gestito, sotto il profilo contabile, dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione del Ministero del lavoro e previdenza sociale, mentre, per gli interventi ai quali fanno riferimento gli ordinativi analizzati, il C.d.R. competente è la Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese del Ministero della solidarietà sociale.

Si ripropone quindi una situazione tendenzialmente presente nel Ministero del lavoro e previdenza sociale che, nella circostanza assume una particolare connotazione, investendo le competenze di Ministeri diversi, che necessita di una definizione che non appare ancora nel bilancio 2007.

Può dirsi che, al momento, si realizzi una particolare forma di avvalimento: l'avvalimento contabile e cioè la messa a disposizione di fondi che insistono nello stato di previsione della spesa di altro Ministero.

Tale situazione vale anche per il 2007, come per tutte le fattispecie relative agli interventi che sono finanziati sul fondo per l'occupazione.

Mandato n. 142 - Italia lavoro S.p.A. - Attività finanziabili ai sensi dell'art. 30 legge n. 488/2001 - euro 298.400,00- esercizio di provenienza 2002 estinto il 14/9/2006.

Emesso l'8 agosto 2006 e pagato il 14 settembre 2006.

Progetto "ICF e politiche del lavoro" – Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese.

Il progetto ICF riguarda in particolare gli interventi per la disabilità, secondo la sperimentazione approvata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2001.

Il progetto è gestito da Italia lavoro S.p.A. con il *disability Italian network* e supportato da un comitato di coordinamento che riunisce anche le Regioni e le associazioni di Province e Comuni. Si tratta di un progetto che viene seguito direttamente dalla Direzione generale competente.

L'ammontare complessivo è di 1.492.000,00 euro a valere sul cap. 7202 sul Fondo per l'occupazione.

Al momento dell'emissione del mandato erano state già erogate le prime due quote del finanziamento, ognuna delle quali nella misura del 30 per cento e quindi per un importo di 447.600,00 euro. La terza quota, oggetto del mandato esaminato, è appunto di 298.400,00 euro ed è stata erogata sulla base di una rendicontazione non inferiore alle prime due quote. In sostanza essa fotografa il momento della maturazione del progetto che, oramai, si avvia alla sua conclusione. Non va peraltro sottovalutato che, in occasione della richiesta della quarta quota che rappresenta il saldo a conguaglio, verrà anche presentata una relazione contabile relativa alle spese sostenute, redatta da una società di revisione.

Va precisato che, nel corso del progetto, sono state richieste tre proroghe: la prima, per tre mesi, fino al 6 gennaio 2006, la seconda fino al 31 marzo 2006 e la terza fino al 31 maggio 2006. Il comitato di valutazione, previsto dall'art. 6 del decreto di approvazione del progetto, emanato il 7 ottobre 2003, ha espresso parere favorevole, avendo rilevato la corrispondenza dello stato dell'arte agli obiettivi concordati che sono stati resi da apposite relazioni redatte da Italia lavoro ed allegate alla richiesta di erogazione della quota. In particolare con la terza *tranche* di contributo si è provveduto ad un convegno di fine progetto, tenutosi a Roma il 13 e 14 dicembre 2005.

Dall'esame della sequenza contabile non sono emerse irregolarità.

Cap. 3783 - Fondo nazionale per le politiche migratorie - C.d.R. Immigrazione.

Mandato n. 4 - Comune di Parma - Interventi accoglienza e rimpatrio assistito minori stranieri - euro 74.000,00 – esercizio di provenienza 2005 estinto il 26/6/2006.

Emesso il 9 giugno 2006 e pagato il 26 giugno 2006.

Sia del capitolo che dell'intervento è titolare il Centro di Responsabilità Direzione generale dell'immigrazione.

L'intervento si inserisce nel programma finalizzato all'accoglienza ed al rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati presenti in Emilia Romagna ed in particolare nei Comuni di Parma, Modena, Bologna, Piacenza e Forlì.

Il comune di Parma è il capofila ed ha presentato al comitato dei minori stranieri un programma, della durata complessiva di 18 mesi, denominato "L'accoglienza che supera i confini". Esso è finalizzato a rielaborare le procedure, gli strumenti ed il processo di accoglienza dei minori non accompagnati.

Il costo complessivo è di 374.570,00 euro ed i soggetti coinvolti assicurano la copertura finanziaria entro il limite di 174.570,00 euro. Pertanto il comitato per i minori stranieri ha proposto al Ministero il co-finanziamento del progetto. Il Ministero ha finanziato la fase preliminare del programma della durata di 6 mesi per complessivi 52.000 euro ed il 13/12/2005 è stato deliberato il finanziamento della successiva fase di sperimentazione della durata di 12 mesi, da parte del comitato per i minori stranieri. L'onere per questa fase è di complessivi 148.000,00 euro suddivisi in due *tranches* di 74.000,00 l'una, come prevede l'accordo di programma stipulato il 29 dicembre 2005 dalla Direzione dell'immigrazione ed il Comune di Parma ed approvato con il decreto in pari data del Direttore per l'immigrazione.

La *tranche* oggetto del mandato è la prima, la cui erogazione era prevista all'avvenuta comunicazione dell'inizio delle attività programmatiche. La seconda ed ultima rata è invece legata all'attuazione di iniziative, alla loro rendicontazione e ad una relazione tecnica sugli obiettivi acquisiti.

La sequenza contabile non presenta irregolarità.

Mandato n. 8 - Regione Abruzzo - Ricerca su seconde generazioni di stranieri in Italia - euro 62.610,00 – esercizio di provenienza 2005 estinto il 20/7/2006.

Emesso il 4 luglio 2006 e pagato il 20 luglio 2006.

L'ordinativo si riferisce al finanziamento, previsto dall'accordo di programma con la regione Abruzzo, stipulato il 28/12/2005 ed approvato con il decreto direttoriale n. 4472 emesso in pari data, che ha per oggetto la diffusione della conoscenza della lingua italiana dei cittadini extracomunitari residenti regolarmente in Italia.

L'intervento prevede corsi da tenersi nei 4 territori provinciali di lingua, cultura ed educazione civica italiana in conformità ai criteri stabiliti dall'Unione Europea.

Il costo complessivo è 124.550,00 euro di cui 104.350,00 a carico dell'attuale Ministero della solidarietà sociale e 20.200,00 euro a carico della Regione Abruzzo. La quota del Ministero impinge sul Fondo nazionale per le politiche migratorie ed in particolare sui residui 2005.

Sotto il profilo sistematico va precisato che per l'apprendimento della lingua italiana sono finanziate iniziative a carico del Fondo per le politiche migratorie. Per il 2005, in considerazione della rinuncia dell'Emilia Romagna era prevista una quota fissa di 80.000,00 euro per tutte le Regioni, distinte, per il Trentino, in due quote di 80.000,00 euro per la provincia di Bolzano e per quella di Trento; venivano poi previste "quote variabili". La quota variabile dell'Abruzzo è di 24.350,00 euro. Il totale finanziato dal Ministero è, pertanto, di 104.350,00 euro. Rimane a carico della Regione una quota di co-finanziamento di almeno il 20 per cento del contributo statale.

In sostanza si tratta di un vero e proprio trasferimento alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano, fermo restando l'obiettivo di esami finali volti al rilascio della certificazione della conoscenza della lingua italiana come lingua straniera.

In considerazione della fase nella quale è intervenuto l'ordinativo, la realizzazione dell'intervento è ancora *in itinere* e non ha dato luogo ad osservazioni sotto il profilo della regolarità della sequenza contabile.

Mandato n. 35 - Organizzazione internazionale per le migrazioni (O.I.M.) - Convenzione del 26/10/2004 per inserimento lavoratori 100 cittadini dello Sri Lanka - euro 80.109,32 – esercizio di provenienza 2004 estinto il 19/12/2006.

Emesso il 1° dicembre 2006 e pagato il 19 dicembre 2006.

L'ordinativo si riferisce al saldo del progetto il cui importo complessivo ammonta a 139.084,32 euro nei confronti della O.I.M. – Organizzazione Internazionale per l'immigrazione.

Il progetto mirava, d'intesa con la regione Toscana, a selezionare e formare lavoratori provenienti dallo Sri Lanka, attraverso un reclutamento effettuato con la collaborazione dell'O.I.M. a Colombo (Sri Lanka), cui è seguita la fase dell'elaborazione dei materiali didattici, della formazione dei formatori e della formazione prepartenza dei lavoratori.

L'iniziativa si inquadra, nella sperimentazione dei "titoli di prelazione", che sono innovativi strumenti introdotti con la legge n. 189 del 2002 per favorire l'immigrazione e il collocamento di lavoratori extracomunitari, in linea con i fabbisogni registrati dal mercato del lavoro. Si tratta di un processo che oltre che di integrazione di lavoratori è mirato all'integrazione di tutti gli integratori del settore sia nazionali sia internazionali. E' disponibile un rapporto finale dell'intervento redatto dall'O.I.M. e l'erogazione è avvenuta a chiusura del medesimo sulla base del decreto direttoriale del 1° dicembre 2006.

La sequenza contabile non manifesta irregolarità.

Cap. 5246 - Fondo per l'associazionismo - C.d.R. Volontariato e associazionismo e formazioni sociali.

Gli ordinativi che di seguito vengono esaminati riguardano associazioni di promozione sociale inserite in appositi elenchi, alle quali sono state destinate risorse finanziarie, in base alla presentazione di progetti sperimentali ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383, (art. 12) per l'anno finanziario 2002.

La spesa complessiva sul capitolo 1865 dell'esercizio finanziario 2002 "Fondo per l'associazionismo sociale" al quale corrisponde il capitolo 5246 dell'esercizio 2006, ammonta a 7.499.999,00 euro distinti in 3.331.139,00 per la lettera d)[9] e 4.168.860,00 per la lettera f).

I mandati presi in considerazione riguardano rispettivamente i contributi riconosciuti per uno degli interventi ricadenti nella lettera f) all'AICS (mandato n. 65) per euro 39.565,80 su un ammontare complessivo dell'intervento di 131.886,00 euro riconosciuti alla medesima associazione e ricadenti nella lettera d) alla Legambiente ONLUS (mandato n. 68) per euro 39.658,59 su 170.000,00 euro complessivi ed all'ACLI (mandato n. 73) per euro 113.405,40 su 378.018,00 euro complessivi.

Mandato n. 65 - AICS - Saldo 30 per cento progetti 2002. - euro 39565.80 – esercizio di provenienza 2006, estinto il 15/11/2006.

Emesso il 9 ottobre 2006 e pagato il 15 novembre 2006.

L'ordinativo rappresenta il saldo, nella misura del 30 per cento della quota a carico del Ministero dei costi del progetto, presentato nel 2002 dall'AICS - Associazione Italiana Cultura e Sport: "La piazza a tutto campo", strutturato su 12 città e basato sia su tornei di calcio a 5 con squadre miste sia su un concorso letterario e una gara fotografica sia infine sulla familiarizzazione su *internet*. Gli obblighi reciproci sono stabiliti nella convenzione stipulata tra il Ministero e AICS il 2 luglio 2003, convenzione che prevede in allegato regole di rendicontazione che riguardano analiticamente ogni voce di costo. Oltre al progetto esecutivo, che ha consentito l'anticipazione del 70 per cento, sono state esaminate le modifiche al piano economico e la rendicontazione finale, nonché il verbale ispettivo della Direzione provinciale del lavoro – Servizio ispezione lavoro di Roma. Non si riscontrano irregolarità nella sequenza contabile.

Mandato n. 68 - Legambiente ONLUS - Saldo 30 per cento progetti 2002 - euro 39.658,59 – esercizio di provenienza 2006, estinto il 15/11/2006.

Emesso il 9 ottobre 2006 e pagato il 15 novembre 2006.

"Progetto migliorare in rete", il cui importo complessivo é di 170.000,00 euro. Progetto esecutivo "essenziale", riguarda in concreto l'elencazione delle fasi del progetto, con l'esplicito rinvio dell'indicazione degli utenti, "*alla fine del percorso .... al fine di avere un dato oggettivamente valido*". Si tratta sostanzialmente della realizzazione di un portale informatico.

Anche in questo caso l'ordinativo esaminato riguarda il pagamento del saldo nella misura del 30 per cento, a fronte dell'esame della rendicontazione e dell'emissione del verbale ispettivo positivo della Direzione provinciale del lavoro – Servizio ispezione lavoro di Roma. Non si riscontrano irregolarità nella sequenza contabile.

---

[9] *d)* sostegno delle iniziative di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività associative nonché di progetti di informatizzazione e di banche dati nei settori disciplinati dalla presente legge;
f) approvazione di progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli Enti locali, dalle associazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 7 per fare fronte a particolari emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate.

Mandato n. 73 - ACLI - Saldo 30 per cento progetti 2002 - euro 113.405,40 – esercizio di provenienza 2006, estinto il 15/11/2006.
Emesso il 9 ottobre 2006 e pagato il 15 novembre 2006.
Il progetto "Formazione ed integrazione per lo sviluppo del sistema ACLI" è di euro 378.018,00. La convenzione è dell'11 luglio 2003. Il progetto esecutivo è diretto: all'informazione, alla "coscientizzazione", alla crescita culturale, al sostegno allo sviluppo ed alle occasioni di confronto.
I risultati attesi sono legati alla formazione di circa 300 associati, al consolidamento e sviluppo di uno *staff* di 22 formatori ed allo sviluppo di materiali didattici.
Le regole sono quelle previste per tutti i progetti del 2002, in convenzione ed è stato reso il verbale ispettivo positivo della Direzione provinciale del lavoro – Servizio ispezione lavoro di Roma.
Non si riscontrano irregolarità nella sequenza contabile.

3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali.

3.1. Dalla programmazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a quella del Ministero della solidarietà sociale.

Dalla "Direttiva congiunta" del 31 maggio 2006 è scaturito il percorso programmatorio che avrebbe portato, prima, alla Nota preliminare al Bilancio di previsione 2007 e, quindi, alla Direttiva del Ministro della solidarietà sociale per l'azione amministrativa 2007.
Infatti, il Ministro della solidarietà sociale, il 21 dicembre 2006, ha emanato un "Atto di indirizzo" che ha innescato il processo programmatorio per il 2007: "*al fine di realizzare lo stretto collegamento tra programmazione finanziaria e strategica previsto dalle disposizioni vigenti e per avviare la procedura di predisposizione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2007, si confermano le priorità politiche che questa Amministrazione ha intenzione di attuare, compatibilmente con i vincoli finanziari di bilancio*".
Va quindi apprezzata la scansione programmatoria seguita dall'Amministrazione che indica la stretta connessione tra i due momenti: quello della predisposizione della nota preliminare al Bilancio di previsione e quello dell'emanazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa, in coerenza con quanto affermato dalla Corte, in particolare, in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato.
Le "Priorità politiche" dichiarate nell'Atto di indirizzo citato, precedute dall'attenzione ai profili organizzativi, sono:

- sviluppo degli interventi diretti a migliorare la qualità della vita delle persone e a garantire la piena esigibilità dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione alla definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale;
- revisione della disciplina riguardante l'immigrazione e realizzazione di misure dirette a favorire la piena integrazione delle persone provenienti dai Paesi extracomunitari;
- potenziamento delle azioni dirette alla valorizzazione degli organismi compresi nel Terzo Settore, anche attraverso il consolidamento dei rapporti con le istituzioni pubbliche;
- attuazione di misure per la lotta alle dipendenze, anche mediante interventi di informazione, prevenzione e cura e riduzione del danno;

- sviluppo delle politiche intersettoriali.

Esse trovano conferma nella nota preliminare al Bilancio 2007, laddove vengono anche presi in considerazione indicatori "di impatto".

Il processo trova la sua naturale definizione nella Direttiva per il 2007 emanata il 13 febbraio con le medesime Priorità politiche dell'Atto di indirizzo.

Le cennate priorità tengono conto delle linee stabilite in sede comunitaria e, in particolare, della decisione n. 771/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006, che dichiara l'anno 2007 come "Anno europeo delle pari opportunità per tutti", nonché dei contenuti del programma di Governo e del Documento di Programmazione Economico Finanziaria per gli anni 2007-2011.

Gli obiettivi della Direttiva sono coerenti con quelli indicati nel Programma di Governo.

Un elemento importante della Direttiva è l'attenzione dedicata alla "Ripianificazione degli obiettivi" che i Centri di Responsabilità propongono al Ministro laddove intervengano:

- significative variazioni delle disponibilità finanziarie e in occasione della predisposizione del disegno di legge per l'assestamento di bilancio;
- entrata in vigore di provvedimenti normativi o di atti organizzativi che comportino l'assegnazione di ulteriori obiettivi o la modifica di quelli già definiti;
- mutato indirizzo politico-amministrativo;
- variazioni rilevanti della domanda di servizi da parte dei cittadini/utenti, nonché di altre variabili comunque riferibili al contesto esterno all'Amministrazione.

Le proposte di ripianificazione degli obiettivi sono tempestivamente trasmesse al Ministro, previa verifica da parte del Servizio di controllo interno della coerenza interna ed esterna della nuova programmazione e, comunque, entro e non oltre il primo semestre dell'anno di riferimento, in armonia con quanto previsto dal sistema di valutazione dirigenziale.

Di grande rilievo è la funzione del SECIN al quale viene riconosciuta la facoltà di proporre, a sua volta, una ripianificazione degli obiettivi, qualora nel corso dei monitoraggi intermedi la rilevazione di scostamenti tra i risultati parziali effettivamente ottenuti e quelli attesi rendano la realizzazione dell'attività non più rispondente a criteri di efficienza e di efficacia.

Si tratta di un passaggio evolutivo della Direttiva che ne sottolinea la dinamicità nel corso dell'esercizio e costituisce l'applicazione concreta del *Feed-forward*, la verifica della capacità della programmazione di cogliere gli obiettivi, attraverso un monitoraggio costante ed una reportistica ravvicinata resa dai Centri di Responsabilità.

Va infine fatto cenno ad un passaggio importante della Direttiva "*... ferma restando la dipendenza organizzativo – funzionale delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro dal Dicastero del lavoro, questo Ministero utilizzerà, per il conseguimento dei propri fini istituzionali e per le attività da esse espletate in riferimento alle funzioni già svolte presso l'ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasferite al Ministero delle solidarietà sociale, forme di "avvalimento" di tali uffici*".

Si tratta di un aspetto di grande importanza che si è trattato in precedenza unitamente al Ministero del lavoro e delle previdenza sociale.

3.2. L'assetto del personale.

Il personale dirigenziale.

Dall'originario organico dei dirigenti di prima fascia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, costituito dalle 14 unità previste dal dPCM 5 ottobre 2005, alle quali si aggiungeva 1 posto relativo al Presidente del SECIN. (d.P.R. 17 maggio 2001, n. 297), sono passate al Ministero della solidarietà sociale 5 unità, secondo lo schema che segue, alle quali va aggiunto il dirigente di prima fascia preposto alla Direzione per le "Dipendenze" proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre il Capo del Dipartimento del "Servizio civile" rimane in organico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' in discussione l'applicazione della riduzione del 10 per cento.

Per quanto riguarda i dirigenti di seconda fascia, sono passate al Ministero della solidarietà sociale 17 unità, mentre non vi sono stati movimenti sul piano periferico in quanto il Ministero, ai sensi del DL n. 181/2006 e del dPCM attuativo, si "avvale" delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
Situazione personale dirigenziale al 27/11/2006 con riferimento alle strutture individuate all'art. 2. c.. 1 del dPCM

UFFICIO DIRIGENZIALE	D.G. Famiglia	D.G. Gestione fondo	D.G. Immigrazione	D.G. Volontariato	D.G. Comunicazione	D.G. politiche previdenziali e N.V.S.P.	Totale Uffici art. 1, co. 1
GENERALE							
POSTI FUNZIONE	1	1	1	1	1	1	5
DIRIGENTI INSERVIZIO	1	1	1	1	1	1	5
NON GENERALE							
POSTI FUNZIONE	5	3	3	3	3	9	17
DIRIGENTI IN SERVIZIO	3	2	3	2	3	6	13
DIRIGENTI COMANDATI C/O ALTRE AMM. NI	0	0	0	0	0	0	0

N.B.:
n. 1 incarico di prima fascia conferiti, ai sensi del c.. 5-*bis* del d.lgs. n. 165/2001
n. 1 incarico di prima fascia conferito ai sensi del c. 6 del d.lgs. n. 165/2001
n. 6 incarichi di seconda fascia conferiti ai sensi del c. 6 del d.lgs. n. 165/2001

Il personale delle aree funzionali.

La situazione del personale delle "aree funzionali" è la seguente:

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Situazione personale al 27/11/2006

AREA DIRIGENZIALE E AREA FUNZIONALE	D.G.famiglia	D.G. gestione fondo	D.G. immigrazione	D.G.volontariato	D.G. comunicazione	TOTALE Uffici art. 2, co. 1	Ufficio diretta collaborazione	TOTALE personale in servizio	Contingente da detrarre ex art. 4 co. 2, lett. b)	Contingente da Integrare ex art. 1, co.1	TOTALE
C3(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	1		2	3	1	7	2	9			
C3 in comando c/o alte Amm.ni						0		0			
C2(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	11	9	9	6	9	44	6	50			
C2 in comando c/o alte Amm.ni	1	3	1		2	7		7			
C1(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	2		2	1		5		5			
C1 in comando c/o alte Amm.ni						0		0			
B3(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	10	15	8	8	5	46	11	57			
B3 in comando c/o alte Amm.ni	1	3	3		2	9		9			
B2(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	1			3	2	6	3	9			
B2 in comando c/o alte Amm.ni					1	1		1			
B1(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)						0		0			
B1 in comando c/o alte Amm.ni						0		0			
A1(esclusi comandati c/o altre Amm.ni)	1	1	2	2		6	1	7			
A1 in comando c/o alte Amm.ni						0		0			
TOTALE	28	31	27	23	22	131	23	154	7	40	187
Di cui comandati	2	6	4	0	5	17	0	17			

3.3. Il Fondo per le Politiche sociali.

Il Fondo per le Politiche sociali costituisce uno strumento importante, sia per l'applicazione in concreto dei Diritti soggettivi previsti da norme primarie, sia per la diffusione sul territorio, in armonia con la Riforma del titolo Quinto della Costituzione, delle azioni in materia (per tale ragione il Fondo è "indistinto" per garantire l'autonomia decisionale sugli interventi di settore).

Pertanto, la sua ripartizione ed, a maggior ragione, i ritardi per condurla a termine e far pervenire in concreto le risorse a Regioni ed Enti locali hanno sempre rappresentato un aspetto di forte condizionamento del sistema.

Il Ministero della solidarietà sociale ha considerato, quindi, una priorità (come più volte sollecitato dalla Corte) pervenire in tempi rapidi al riparto del Fondo per il 2007, al fine di permettere ai destinatari delle risorse una pianificazione tempestiva ed un'ordinata gestione contabile degli interventi.

Rispetto all'esercizio 2006, nel quale il riparto era stato definito nel mese di luglio, con effettiva erogazione delle somme (dopo i necessari adempimenti burocratici e le successive variazioni di bilancio) solo in autunno inoltrato, nel corrente esercizio, l'operazione è stata completata il 10 maggio 2007, raggiungendo quindi l'intesa in Conferenza Unificata, ed il Ministero della solidarietà sociale conta di arrivare all'erogazione delle somme dovute alle Regioni, alle Province autonome e alle città riservatarie nel tempo più rapido possibile, compatibilmente con i tempi tecnici necessari.

E' stata determinante al riguardo l'accelerazione dell'istruttoria da parte della Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale, che è stata completata fin dal mese di febbraio, avviando le fasi successive che hanno portato all'accordo di riparto in sede di Conferenza Unificata.

Tuttavia, si è dovuto tener conto degli effetti dell'applicazione del comma 507 della legge 296/2006 (Finanziaria 2007), che ha generato incertezza circa l'ammontare complessivo delle risorse a disposizione, con conseguente necessità di rinvio del riparto.
Infatti, il comma 507 della Finanziaria 2007 ha escluso dagli accantonamenti i trasferimenti a Enti locali e enti previdenziali. D'altra parte, il Fondo, entrando in prima battuta nel bilancio del Ministero della solidarietà sociale e solo in un successivo momento essendo ripartito, è formalmente classificato come "altre uscite correnti" (categoria 12), categoria non esclusa dagli accantonamenti.
Ne è risultato una riduzione delle disponibilità del Fondo nazionale politiche sociali per circa 186 milioni. Va per giunta rilevato che tale accantonamento è stato operato considerando come base l'intera consistenza del Fondo nazionale, ivi compresa la parte destinata nel riparto al finanziamento dei diritti soggettivi, a carico INPS. Ne è conseguito che in sede di riparto l'intero peso degli accantonamenti ha dovuto essere sopportato dalla quota destinata a Regioni e Province autonome e dalla quota destinata agli interventi direttamente gestiti dal Ministero della solidarietà sociale.
A fronte di un problema di notevole rilevanza, il Ministero della solidarietà sociale ha intrapreso una serie di contatti col Ministero dell'economia, per valutare la corretta applicazione della norma prevista in Finanziaria e l'opportunità di un reintegro dell'accantonamento.
A seguito di tali incontri, è emerso un impegno da parte del Ministero dell'economia a rendere nuovamente disponibile la somma accantonata, da realizzarsi per via legislativa. In tal senso è stata inserita nel decreto di riparto l'indicazione che eventuali ulteriori risorse derivanti dal reintegro delle somme accantonate in seguito al comma 507 verranno ripartite secondo gli stessi criteri.
Tale indicazione, costituendo un accordo preliminare sui criteri di riparto, dovrebbe consentire di evitare un ulteriore passaggio presso la Conferenza Unificata.
Le risorse disponibili ripartite, pari, dopo l'accantonamento di 186 milioni, a circa 1.565 milioni sono state così distribuite:

- 732 milioni all'INPS (erano 755,5 milioni nel 2006);
- 745 alle Regioni e Province autonome (a fronte di 775 milioni nel 2006; fermo restando che alla quota regionale sarà aggiunta appena disponibile la parte disaccantonata);
- 44,5 milioni ai Comuni per gli interventi delle città riservatarie di cui alla legge 285/1997 (come nel 2006);
- 43,5 milioni al Ministero della solidarietà sociale (rispetto ai 50 milioni del 2006).

In sostanza, ove si pervenisse al disaccantonamento dell'importo indicato (186 milioni di euro) la consistenza del Fondo sarebbe incrementata di circa 130 milioni di euro.

3.3.1. I Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali – LEP.
L'esigenza di pervenire alla definizione dei "Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali", di competenza dello Stato, è stata più volte sottolineata dalla Corte per realizzare effettivamente un sistema adeguato alle esigenze della collettività, in un quadro che, in ossequio all'autonomia decisionale di Regioni ed Enti locali, costituzionalmente garantita, prevede il Fondo "indistinto".
Va detto che tale esigenza è ora, a maggior ragione, avvertita per l'istituzione, con la Legge finanziaria per il 2007 all'art. 1, comma 1264, del Fondo per le non autosufficienze

"al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti".
In pratica l'esistenza stessa del Fondo è legata alla definizione dei livelli essenziali, in assenza dei quali, secondo una ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, solo attraverso la determinazione dei LEP, è possibile, per lo Stato, realizzare una finalizzazione nelle risorse trasferite alle Regioni.
La Corte considera quindi positivamente il profilo prioritario che il Ministero attribuisce ai LEP.
Il primo passo è quindi quello della determinazione del livelli essenziali per la sola area della non autosufficienza (cosiddetti, LESNA). Al riguardo, il Governo si propone di chiedere una delega al Parlamento per realizzare una normativa specifica sulla "non autosufficienza" con i seguenti principi cardine:

- piena integrazione dell'intervento sociale e sanitario, a partire da punti unici di accesso alle prestazioni;
- articolazione in più livelli di gravità della condizione di non autosufficienza;
- riunificazione del momento dell'accertamento con quello della presa in carico;
- definizione di piani di intervento individualizzati;
- definizione di *standard* qualitativi e quantitativi dei servizi;
- definizione, in un'ottica di "universalismo "selettivo", di soglie di esenzione dalla compartecipazione al costo della prestazione, nonché delle modalità di effettuazione della prova dei mezzi (cioè modifiche dell'ISEE e del nucleo familiare corrispondente per le prestazioni per i non autosufficienti);
- estrema attenzione alla creazione di un sistema informativo che possa permettere un attento monitoraggio e valutazione degli interventi.

Attualmente lo schema di disegno di legge delega è in una fase avanzata di elaborazione ed è stata nei mesi passati avviata un'intensa attività di concertazione con gli altri attori istituzionali e con le parti sociali.
In particolare, la materia è condivisa con il Ministero della salute. Gli interventi sulla non autosufficienza sono, infatti, parte dell'area socio-sanitaria ed esiste comunque una larga area ad elevata integrazione: un esempio è quello dell'assistenza tutelare della persona nel caso dell'assistenza domiciliare integrata, laddove i livelli essenziali di assistenza sanitaria non possono che coincidere con quelli definiti in ambito sociale (il finanziamento del costo è infatti ripartito).
Inoltre, spesso e in maniera estremamente differenziata tra le Regioni, il finanziamento degli interventi per la non autosufficienza (o dei fondi allo scopo istituiti a livello regionale), anche di quelli a maggiore rilevanza sociale, avviene proprio attraverso il Fondo sanitario e quindi, in assenza di un coordinamento normativo e di un monitoraggio degli interventi a valere sul Fondo sanitario, non si potrebbe procedere in maniera efficiente, né efficace (la finalità dei livelli essenziali è infatti la garanzia dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale).
Andrà verificato fino a che punto potrà spingersi l'integrazione a livello normativo, per poi chiudere la concertazione e presentare il testo al Parlamento.
Di grande rilievo è la relazione sulla valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), che, ai sensi della legge 328/2000, doveva essere esteso a tutto il territorio nazionale come misura nazionale di contrasto alla povertà, tenuto conto dei risultati della sperimentazione.

Si tratta del recupero dell'istituto rispetto ad un altro strumento, pressoché alternativo, il Reddito di Ultima Istanza (RUI) che è di iniziativa regionale con un co-finanziamento da parte del Governo.
La Corte costituzionale ha infatti dichiarato incostituzionale, con la sentenza n. 423 del 16/12/2004, l'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, con il quale è stato istituito il RUI, in quanto, in mancanza di una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire i medesimi su tutto il territorio nazionale, il legislatore, nel rimettere all'iniziativa delle Regioni l'istituzione della misura, ha posto alcune condizioni per l'accesso alle prestazioni, che le Regioni avrebbero dovuto osservare nel disciplinare l'istituto, con ciò violando gli artt. 117 e 119 della Costituzione.
Sempre ai livelli essenziali dovrà ricollegarsi, a partire dalla valutazione dell'esperienza sperimentale del RMI, un eventuale intervento nazionale di contrasto alla povertà.
Va inoltre sottolineato che la Finanziaria ha istituito anche un piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 1, comma 1259). Anche in questo caso, il piano è da attuare sulla base della definizione di livelli essenziali in un'intesa che il Ministro delle politiche per la famiglia promuove in sede di Conferenza unificata, di concerto, tra gli altri, con il Ministro della solidarietà sociale. Tale Piano è comunque ancora in uno stadio preparatorio e non vi è ancora stato il confronto con l'Amministrazione proponente.
Dai citati passi per la costruzione di LEP per la "non autosufficienza" dovrà quindi riproporsi l'attenzione sui Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali per tutta la collettività.

3.4. Le evoluzioni in materia di immigrazione ed integrazione.

Mentre rimane vivo il dibattito sul tema dell'immigrazione, in relazione anche alle proposte di modifica legislativa e di applicazione dell'attuale normativa, assume sempre maggiore attualità il tema dell'integrazione, che non attiene soltanto all'ambientamento ed inserimento nel nostro Paese (sono stati trattati questi temi anche nell'ambito delle operazioni di *auditing* per quel che attiene ai progetti attivati in materia) dei lavoratori immigrati, ma anche alla particolare situazione dei cittadini dei Paesi che hanno fatto, di recente, il loro ingresso nell'Unione Europea e nei cui confronti, dal 1° gennaio 2007 nel caso dei cittadini Rumeni e Bulgari, non si applicano più le disposizioni del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. del 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche e integrazioni), ma quelle contenute nel d.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007, relativo al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dell'Unione Europea.
Con la circolare congiunta del Ministero dell'interno e del Ministero della solidarietà sociale n. 2 del 28/12/2006 sono state fornite le prime indicazioni in merito al regime applicabile in materia di lavoro ai cittadini rumeni e bulgari (neo-comunitari).
Nella circostanza, rispetto al momento dell'allargamento dell'UE a 25 (1° maggio 2004), non sono state decise restrizioni, ma un regime transitorio di un anno prima di decidere eventualmente di "liberalizzare" in termini generali l'accesso al lavoro subordinato in tutti i settori produttivi.
Non è, invece, stata prevista alcuna limitazione per l'accesso al lavoro autonomo e per gli ingressi al di fuori delle quote riconducibili all'articolo 27 del testo unico sull'immigrazione. Analogamente non è stata prevista alcuna limitazione per i ricongiungimenti familiari.
In particolare, per quanto riguarda l'accesso al lavoro subordinato è stata disposta un'apertura immediata nei seguenti settori: agricolo, turistico, alberghiero, lavoro

domestico e di assistenza alla persona, edilizio, metalmeccanico, dirigenziale ed altamente qualificato.

Per tutti i restanti settori produttivi, prima dell'assunzione di lavoratori rumeni e bulgari occorre che il datore di lavoro richieda un nulla osta al lavoro allo sportello unico per l'immigrazione, il cui rilascio avviene secondo una procedura semplificata: non viene richiesto il parere alla Questura e la Direzione provinciale del lavoro provvede unicamente alla verifica delle condizioni contrattuali applicate, senza alcun vincolo di quote numeriche. Ai datori di lavoro viene rilasciato il nulla osta al lavoro per l'assunzione senza procedere alla sottoscrizione del contratto di soggiorno.

Facendo seguito a tali disposizioni, con circolare congiunta del Ministero dell'interno e della solidarietà sociale n. 3 del 28/12/2006 è stata disposta - relativamente a tutti i settori liberalizzati - l'archiviazione delle richieste di nulla osta al lavoro presentate nell'ambito dei decreti di programmazione dei flussi di ingresso per i lavoratori extracomunitari per l'anno 2006.

PAGINA BIANCA

Ministero della giustizia

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Valutazione degli andamenti finanziari; 2.2. Audit finanziario-contabile; 2.3. Verifiche di affidabilità.*
3. La gestione finanziaria: problematiche emerse. *3.1. Spese di giustizia; 3.2. Debiti pregressi.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero della giustizia non é stato oggetto della profonda riorganizzazione dell'assetto delle Amministrazioni centrali dello Stato operata attraverso il DL n. 181 del 2006, convertito con la legge n. 233 del 2006, attraverso cui - com'è noto - la mappa dei Ministeri, come tracciata dal d.lgs. n. 300 del 1999 e successive modificazioni, é stata in gran parte rivoluzionata. D'altra parte, l'imponente riforma dell'ordinamento giudiziario prevista dalla legge 25 luglio 2005 n. 150, pur essendo destinata ad incidere direttamente ed in misura estremamente rilevante sulle manifestazioni della funzione giurisdizionale ordinaria, viene in sostanza, appunto per ciò, ad interessare solo indirettamente la struttura e l'attività del Ministero, attesi i peculiari compiti di quest'ultimo, i quali consistono nell'assicurare il necessario supporto organizzativo a tale funzione[1] .

Ciò non toglie che i riflessi, sul piano organizzativo degli importanti cambiamenti in essere verranno inevitabilmente a riverberarsi sull'attività dell'Amministrazione, anche se é ancora troppo presto per trarre conclusioni (alcune modifiche dell'ordinamento giudiziario sono appena entrate in vigore, altre parti della riforma sono al momento sospese)[2].

Tuttavia, un aspetto - quello concernente il decentramento del Ministero - che presenta, in

[1] Va peraltro segnalato, per quanto riguarda l'organizzazione del Ministero, il d.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63, che, in attuazione della delega al Governo contenuta nella legge n. 154 del 2005, detta norme per la carriera dirigenziale penitenziaria. Tale provvedimento, in particolare, prevede l'inquadramento nella carriera dirigenziale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) del personale direttivo appartenente agli ex profili professionali di direttori penitenziari. Sono stati di conseguenza riorganizzati i ruoli dirigenziali del suddetto Dipartimento, con rideterminazione della relativa dotazione organica (operata con d.m. in data 23 settembre 2006). Nel corso del 2006, sono stati così nominati 382 nuovi dirigenti.

[2] In base alla legge 25 luglio 2005, n. 150, sono stati emanati i decreti legislativi nn. 20, 24, 25, 26, 35, 62, 106, 109 e 160. Successivamente, é intervenuta la legge 24 ottobre 2006 n. 269, la quale ha sospeso l'efficacia di uno dei suddetti decreti, il n. 160 del 5 aprile 2006, fino al 31 luglio 2007, e ne ha modificati altri.

particolare, consistenti ricadute sulla struttura dell'Amministrazione, merita di essere già da ora considerato.

La materia é trattata dal d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240 ("Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150"), emanato, insieme a numerosi altri provvedimenti di egual rango, in base alla succitata legge n. 150 del 2005.

Secondo le previsioni del ricordato d.lgs. n. 240, la struttura amministrativa degli uffici giudiziari sul territorio viene notevolmente modificata. Se infatti il tradizionale assetto della dirigenza di detti uffici è sostanzialmente mantenuto - con attribuzione al magistrato capo dell'ufficio della rappresentanza all'esterno e delle competenze di organizzazione dell'attività giudiziaria e della gestione del personale magistratuale ed al dirigente amministrativo della gestione del restante personale, secondo gli indirizzi dettati dal primo - sono tuttavia istituite le Direzioni generali regionali ed interregionali, organi periferici del Ministero di livello dirigenziale generale facenti capo al Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (D.O.G.), con competenza per le rispettive circoscrizioni, comprendenti i relativi distretti di Corte d'Appello[3].

Viene inoltre costituito, presso le principali Corti di Appello (Roma, Milano, Napoli e Palermo), l'Ufficio del Direttore tecnico, organo anch'esso di livello dirigenziale generale, destinato ad agire secondo programmi e indirizzi stabiliti dal competente Direttore regionale o interregionale.

A tutti i suddetti neo-istituiti uffici vengono assegnati, secondo le rispettive competenze, compiti di gestione del personale non magistratuale, dei sistemi informativi, ed in genere di beni e servizi[4].

Si è ritenuto di mettere l'accento su questa riforma dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione in atto, poiché appare evidente come essa - al di là delle immediate e notevoli ripercussioni sull'attuale struttura dell'Amministrazione della giustizia che si produrranno al momento della sua entrata in funzione - sia destinata ad incidere (quanto meno, nell'intento del legislatore) sull'evoluzione della situazione concernente quelli che possono senz'altro definirsi i problemi di fondo che presenta la gestione di questo Ministero, ovvero il costante ed imponente lievitare delle uscite ricollegabili alle cosiddette spese di giustizia, nonché l'ammontare delle obbligazioni assunte dall'Amministrazione nei confronti di terzi, e rimaste, esercizio dopo esercizio, insolute.

Entrambi i fenomeni (pur considerando che le spese di giustizia attengono all'essenza stessa dell'esercizio di tale funzione, e vengono quindi, a differenza dei debiti pregressi, regolarmente ripianate da appositi interventi di assestamento del bilancio) appaiono, com'é chiaro, di assoluta rilevanza in ordine all'esame dei documenti contabili del Ministero, e si sono puntualmente manifestati nel 2006: se ne tratterà quindi in modo approfondito più

---

[3] Secondo la tabella allegata al d.lgs. n. 240, sono costituite quattro Direzioni interregionali, che raggruppano ciascuna più Regioni, e, salvo una, diversi distretti, e dodici Direzioni regionali.

[4] Il decreto n. 240 prevede che entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore siano più in dettaglio definite, mediante regolamento di organizzazione emanato ai sensi della legge n. 400 del 1988 e del d.lgs. n. 300 del 1999, le funzioni delle Direzioni regionali ed interregionali, nonché rivista conseguentemente l'organizzazione del Ministero. Tale regolamento é in corso di emanazione.

avanti.

Riguardo all'assetto organizzativo del Ministero, va ancora ricordata l'Amministrazione degli Archivi notarili, unità organica inserita nel Ministero della giustizia, pur se con ordinamento e gestione finanziaria separati, come previsto dalla legge 17 maggio 1952 n. 629, di guisa che la relativa gestione non appare nel rendiconto del Ministero stesso. Essa svolge varie attività afferenti al controllo ed al supporto della funzione notarile, le quali comportano tra l'altro la riscossione di entrate (diritti per il rilascio di copie, sanzioni di natura pecuniaria a carico dei notai), correlativamente alle spese per il personale e di organizzazione. Il relativo bilancio é redatto con il sistema di cassa.

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

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari.

Tavola 1
(in migliaia)

ANNI	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Autorizzazioni definitive di cassa	di cui in c/capitale	Massa spendibile	Impegni	di cui impegni di competenza	Pagato totale	Residui totali	Residui di stanziam. finali
2003	6.575.959,03	6.680.539,98	6.894.987,44	335.885,39	8.198.035,01	6.537.027,65	6.448.110,41	6.790.655,41	1.528.889,29	167.802,30
2004	7.831.821,84	7.999.624,13	7.926.562,42	388.025,28	9.371.891,72	7.642.972,77	7.508.949,05	7.109.336,69	1.987.599,19	224.822,40
2005	7.655.369,48	7.880.191,86	7.847.879,68	223.438,72	9.693.943,67	7.380.979,56	7.169.872,00	7.439.879,12	1.881.427,78	269.196,79
2006	8.155.143,98	8.424.340,76	8.354.491,76	291.311,90	10.169.913,68	8.017.737,53	7.758.051,35	7.702.424,14	1.890.680,05	234.244,35
Variaz 05/06	**6,53**	**6,91**	**6,46**	**30,38**	**4,91**	**8,63**	**8,20**	**3,53**	**0,49**	**-12,98**

Per l'esercizio 2006 gli stanziamenti definitivi sono stati 8.155,14 milioni di euro (7.655,37 nel 2005), con un aumento pari al 6,53 per cento;

la massa impegnabile è risultata pari a 8.424,34 milioni di euro, superiore del 6,91 per cento rispetto al 2005 (7.880,19 milioni);

nei residui totali la variazione è stata minima (0,5); l'importo è passato da 1.881,43 del 2005 a 1.890,68 milioni del 2006;

i residui di stanziamento sono scesi da 269,20 del 2005 a 234,24 milioni del 2006 con un decremento di circa il 13 per cento;

le economie totali, compensate dalle maggiori spese, sono state di 576,81 milioni;

la massa spendibile, corrispondente a 9.693,94 milioni nel 2005, ha avuto un incremento del 4,91 per cento (10.169,91 milioni nel 2006) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 8.354,49 milioni contro i 7.847,88 milioni del 2005 (con un aumento del 6,46 per cento);

i pagamenti totali, che raggiungono 7.702,42 milioni, hanno subito un aumento pari al 3,53 per cento rispetto a quelli del 2005 pari a 7.439,88 milioni, aumento che risulta inferiore rispetto alle precedenti tendenze a seguito della continua riduzione della disponibilità di cassa intervenuta nel 2006.

Nell'esaminare i dati esposti dalla tavola 1 va tenuto conto dell'effetto degli accantonamenti disposti secondo la previsione dell'art. 25 del DL n. 223 del 2006, convertito dalla legge 248 del 2006 (il quale stabilisce che le Amministrazioni centrali dello Stato accantonino e rendano indisponibili alla gestione le quote di stanziamento relative allo stato di previsione per il 2006 indicate dallo stesso provvedimento, ed inoltre che tali accantonamenti siano

versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 novembre 2006).
La tavola n. 2 indica appunto gli effetti degli accantonamenti in questione sugli andamenti finanziari del Ministero.

Effetti del decreto Bersani (legge 248 del 2006)
accantonamenti per l'anno 2006

Tavola 2
(in migliaia di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti definitivi*	Accantonamento**	Stanziamento al netto dell'accantonamento	Impegni di comp. al netto dell'accantonamento	Pagato competenza. al netto dell'accantonamento
1 Gabinetto e uff. di diretta collaborazione all'opera del Ministro	40.321,09	0,00	40.321,09	38.643,18	35.593,79
2 Affari di giustizia	1.275.777,52	61,56	1.275.715,96	122.179,31	754.293,83
3 Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.734.812,75	4.390,44	3.730.422,32	3.643.732,48	3.064.750,06
4 Amministrazione penitenziaria	2.933.195,27	3.270,40	2.929.924,87	2.950.573,08	2.744.710,17
5 Giustizia minorile	171.037,34	151,96	170.885,39	154.735,13	133.076,96
Totale Amministrazione	**8.155.143,98**	**7.874,35**	**8.147.269,63**	**6.909.863,18**	**6.732.424,82**

*come da consuntivo
**somme impegnate e versate sul capitolo di entrata dello Stato (capo X)

Come risulta dalla Tavola 1, l'importo degli stanziamenti definitivi del Ministero é aumentato di circa 500 milioni di euro rispetto all'anno precedente (8.155 milioni di euro contro i 7.655 milioni di euro del 2005). A ciò hanno contribuito le integrazioni degli stanziamenti per le spese di giustizia stabilite dalla legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), con la quale vengono appostati ulteriori 200 milioni di euro sul capitolo 1360 (si tratta del capitolo dello stato di previsione del Ministero su cui gravavano originariamente tali spese, al quale si sono successivamente aggiunti i capitoli 1361, 1362, 1363 e 1364, tutti destinati ai fondi necessari per estinguere posizioni debitorie dell'Amministrazione alle stesse collegate e relative ad esercizi pregressi), e 403 milioni di euro sul capitolo 1364.
Peraltro, l'art. 21 comma 3 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito con legge 248 del 2006, ha successivamente disposto che lo stanziamento sul ricordato capitolo 1360 fosse ridotto di 50 milioni di euro nel 2006, di 100 milioni nel 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008.
Un'approfondita descrizione della natura delle spese di giustizia e della genesi negli anni della rilevante situazione debitoria ad esse afferente é contenuta nel paragrafo successivo, in cui viene altresì presa in esame l'esposizione dell'Amministrazione in relazione alle spese per consumi intermedi effettuate in passati esercizi. Si rimanda pertanto alla suddetta analisi, nella quale vengono illustrate le conseguenze di tale situazione sull'attendibilità del rendiconto, oltre che sul corretto svolgimento della gestione.
Fermo restando quanto testé osservato, dai dati esposti appare come la gestione del Ministero non abbia registrato, sotto il profilo finanziario-contabile, mutamenti di rilievo rispetto al precedente esercizio. Infatti, i risultati afferenti la massa spendibile, impegni e pagamenti totali sono sostanzialmente in linea con quelli del 2005, tenuto conto del succennato incremento degli stanziamenti.

2.2. Audit finanziario-contabile.

Alla peculiare situazione dell'Amministrazione in relazione alle spese di giustizia ed all'esposizione debitoria, cui si è fatto cenno, ed alle conseguenti, necessarie integrazioni del bilancio, va in gran parte ricondotto il mancato rispetto, per quanto attiene alle spese correnti, del limite del 2 per cento di incremento degli stanziamenti iniziali, posto dalla Legge finanziaria 2005.

Va attirata l'attenzione sulla presenza nello stato di previsione del Ministero di capitoli promiscui attinenti alle spese per autovetture (capitoli 1676, 2072 e 7421), tra le quali sono altresì comprese quelle relative ai mezzi di trasporto per il comparto ordine pubblico e sicurezza, con conseguenti difficoltà nella gestione dei pertinenti limiti di spesa.

Sono presenti due capitoli fondo, il capitolo 1515 (Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi) ed il capitolo 1518 (Fondo da ripartire per provvedere alle maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge).

Sono state apportate, con decreto ministeriale n. 103315 in data 7 agosto 2006[5], variazioni in diminuzione in termini di competenza e di cassa, in ordine allo stanziamento dell'Ufficio del Gabinetto del Ministro, per complessivi euro 553.103.

Non si sono verificati casi di assunzione di atti di impegno oltre i termini previsti.

Non sono state effettuate operazioni dopo il termine di chiusura dell'esercizio.

I capitoli nn. 1005, 1200, 1402, 1406, 1600, 1607, 1608, 2000, 2001, 2031 e 2032 – riguardanti stipendi ed altri assegni fissi al personale, oltre agli oneri sociali e fiscali correlati – hanno evidenziato la ricorrente formazione di economie.

Sui capitoli nn. 1402, 1419, 1420, 1461, 1601, 1607, 1608, 1609, 1614, 1619, 1620 e 1768 si riscontra la ricorrente formazione di economie sui residui propri.

Si sono registrate eccedenze di spesa in relazione ai capitoli nn. 1001, 1201, 1400, 1420, 1421, 1601, 1602, 1674, 2002. Tutti i suelencati capitoli afferiscono a spese per il pagamento di stipendi, ad eccezione del n. 1674, relativo al fitto di locali e terreni.

L'eccedenza sul capitolo 1001, in particolare, é stata causata dall'aumento dei Sottosegretari da 4 a 5, avvenuto nel 2006.

Alle problematiche attinenti alla categoria di spese denominate "spese di giustizia", cui é dedicata ampia trattazione nel paragrafo seguente, sono poi riconducibili i significativi scostamenti tra previsioni iniziali e definitive, e tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa, riscontrati, rispettivamente, in ordine al capitolo 1262, ai capitoli 1361 e 1363 ed al capitolo 2134.

Nel primo caso, si tratta del capitolo su cui gravano le spese correlate al contenzioso per le riparazioni dovute a causa dell'ingiusta durata dei procedimenti giudiziali.

Nel secondo caso si tratta dei capitoli relativi al pagamento delle spese di giustizia anticipate - secondo il sistema di pagamento di cui si dirà appresso - da Poste Italiane S.p.A. nei passati esercizi.

Nel terzo, delle spese necessarie per consentire l'esecuzione dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria minorile riguardanti il collocamento dei minori nelle comunità.

Altri scostamenti tra previsioni di spesa iniziali e definitive si riscontrano in ordine al capitolo n. 1253, dovuti alle maggiori spese dipendenti dall'attività di manutenzione ordinaria degli

[5] Registrato alla Corte dei conti in data 29 agosto 2006.

immobili dell'Amministrazione non rientranti in Convenzioni Consip, nonché da integrazioni dell'importo delle Convenzioni stesse, oltre ai relativi aumenti ISTAT.
Per quanto concerne le entrate, si è registrato nel 2006 un lieve aumento delle stesse, dovuto soprattutto all'incremento dei versamenti in conto residui. Pertanto, il totale delle entrate del 2006 ammonta ad euro 52.708.552,03, contro euro 51.996.285 nel 2005.
Sui capitoli nn. 1473, 1501, 7205, 1751, 7203, 1151 e 7025 sono stati effettuati pagamenti in forza di riconoscimenti di debito, dovuti alla necessità di onorare precedenti obbligazioni, in assenza delle risorse finanziarie necessarie, a causa dei ripetuti provvedimenti limitativi della spesa succedutisi negli ultimi esercizi.
Non risultano essere state disposte, a livello dell'Amministrazione centrale, spese per consulenze gravanti sui capitoli attinenti all'oggetto.

2.3. Verifiche di affidabilità.

Anche per il presente esercizio, allo scopo di rendere l'attività propedeutica alla parifica del rendiconto generale dello Stato sempre più aderente all'attuale assetto normativo, sono stati effettuati controlli a campione relativi all'affidabilità dei conti.
Il campione considerato per il Ministero della Giustizia consta di undici procedimenti di spesa, per i quali sono stati esaminati i relativi atti di impegno ed ordini di pagamento, oltre alla documentazione giustificativa degli stessi.
L'analisi dei mandati si concentra sui Centri di Responsabilità "Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria" e "Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria" in quanto gestiscono la parte di spesa più considerevole, come, ad esempio, le spese per il sistema informativo che sono gestite per l'intero ministero dalla Direzione generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria.
Nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria si sottolinea che la spesa per l'edilizia carceraria viene gestita interamente dagli enti locali attraverso trasferimenti dal Fondo per l'investimento.
In tale ambito, il campo dell'indagine é stato tendenzialmente limitato, per i contratti, alle fattispecie che presentassero titoli estinti di importo superiore a 100.000 euro, per i contratti aventi ad oggetto l'acquisizione di beni e servizi, ed a 300.000 euro, in caso di contratti per l'esecuzione di lavori. Per contributi e finanziamenti, alle fattispecie che presentassero titoli estinti di importo superiore a 100.000 euro.
Si é quindi proceduto, in contraddittorio con l'Amministrazione, all'individuazione di cinque capitoli, il cui oggetto avesse attinenza alle tipologie suddette; tra i titoli di spesa gravanti sui capitoli stessi, ne sono stati individuati undici, che soddisfacessero i ricordati requisiti.

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria.

Capitolo 1501, mandato n. 64, esercizio di provenienza 2005: è stato esaminato un atto di impegno (assunto nel 2003 con riferimento all'esercizio 2005) per il complessivo importo di euro 2.836.410, ed un pagamento – ad esso riferentesi – di euro 223.609,98. Tali somme sono relative al corrispettivo del supporto tecnico-informatico complessivo assicurato a tutti gli Uffici giudiziari del Distretto della Corte d'Appello di Firenze da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese all'uopo costituito, e con il quale l'Amministrazione aveva stipulato un contratto. La scelta del contraente era avvenuta mediante trattativa

privata, vertendosi in una materia in cui era necessario garantire la segretezza delle informazioni, e dunque consentita dalle norme relative la deroga alle normali procedure.
Il pagamento in questione si riferisce alle suddette prestazioni, effettuate nel corso del mese di agosto 2005, ed è stato disposto sulla base di regolari fatture (emesse, oltre che dal ricordato consorzio, dalle singole imprese dello stesso componenti, vista l'attestazione del dirigente responsabile in ordine alla regolare esecuzione delle prestazioni).
Capitolo 7203, mandato n. 117, esercizio di provenienza 2005; è stato controllato un atto di impegno di euro 115.380, ed il correlativo pagamento, di pari importo, relativi ad una fornitura di 750 stampanti per computer agli Uffici giudiziaria di Puglia e Basilicata. Il valore della fornitura stessa era inferiore alla soglia oltre la quale è richiesta la c.d. "gara europea", mentre la scelta del contraente risulta effettuata attraverso il "mercato elettronico". Il pagamento è stato effettuato sulla base di regolare fattura e dopo la consegna del materiale, entro i termini contrattuali.
Capitolo 7203, mandato n. 50, esercizio provenienza 2005; è stato individuato un atto di impegno dell'importo di euro 138.000, ed il pagamento corrispondente, riferentisi alla fornitura di un sistema informatico agli Uffici giudiziari di Perugia. La suddetta fornitura è stata acquisita in economia, con individuazione dell'offerta più vantaggiosa tra quelle presentate. Il pagamento è stato effettuato, sulla base di regolare fattura, successivamente alla consegna ed all'esito positivo del collaudo.

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.
Capitolo 1673, mandato n. 27, esercizio di provenienza 2005: é stato individuato un atto d'impegno per l'importo di euro 272.280, ed il correlativo pagamento di euro 271.518. Tali somme sono relative ad una fornitura di scarponi anfibi effettuata in favore dell'Amministrazione, riguardando in particolare l'aumento del quinto della stessa richiesto dal Ministero ai sensi dell'art. 11 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 (legge sulla contabilità di Stato). La fornitura originaria concerneva 25.000 paia dei suddetti scarponi, per il prezzo di euro 1.361.400, ed era stata attribuita mediante la procedura dell'appalto-concorso. Il relativo contratto, intercorso in data 22 dicembre 2004 con la ditta prescelta, era stato registrato alla Corte dei conti.
Come accennato, il Ministero veniva successivamente nella determinazione di richiedere l'aumento del quinto della fornitura, procedendo al relativo impegno come descritto. Il materiale in oggetto veniva sottoposto a collaudo, ed accettato con la determinazione di uno sconto dello 0,10 per cento. Sulla base di regolare fattura, era quindi disposto il pagamento dell'importo suddetto.
Capitolo 1673, mandato n. 15, esercizio di provenienza 2004: è venuto all'esame un atto di impegno di euro 218.160, e due pagamenti, rispettivamente del medesimo importo e di euro 8.077,39 (quest'ultimo ad impegno contestuale), riferentisi ad una fornitura di guanti in pelle a favore dell'Amministrazione.
La forma di scelta del contraente nella specie seguita era stata quella della licitazione privata. Risulta correttamente posta in essere dall'Amministrazione la pubblicità della gara, con pubblicazione del relativo bando sulla Gazzetta Ufficiale nazionale e comunitaria.
L'offerta più bassa tra quelle presentate dalle ditte ammesse a partecipare era stata tuttavia giudicata anomala, con rinvio all'apposita Commissione tecnico-consultiva, la quale aveva

confermato tale giudizio.
Nuovamente espletata la gara, era risultata aggiudicataria la ditta presentatrice della seconda offerta più bassa. La fornitura era stata regolarmente effettuata, ed il prodotto risultato idoneo al collaudo. Peraltro, il contratto stipulato prevedeva la facoltà del Ministero di accettare l'aumento di un ventesimo della fornitura, qualora fosse stato proposto. Essendosi appunto verificata tale fattispecie, si era proceduto, sulla scorta di regolare fattura, al pagamento dell'importo originariamente impegnato (euro 218.160), oltre al corrispettivo del suddetto aumento.
Capitolo 7303, mandato n. 204, esercizio di provenienza 2002; atto di impegno per euro 1.536.727,20 e corrispondente pagamento di euro 266.334,56. Le somme suddette sono relative ai lavori di ristrutturazione di edifici inseriti in un complesso carcerario sito in Roma, e più precisamente corrispondono all'importo del sesto stato d'avanzamento degli stessi. Al riguardo, il Ministero aveva stipulato nel 2002 (a seguito di licitazione privata espletata ai sensi dell'art. 33 della legge n. 109 del 1994, trattandosi di materia caratterizzata da esigenze di sicurezza e riservatezza, come attestato da apposito decreto ministeriale ai sensi del suddetto articolo) un contratto di appalto, in relazione al quale si era già proceduto, nell'esercizio 2003, all'impegno delle risorse finanziarie complessivamente necessarie, pari appunto ad euro 1.536.727,20.
La procedura seguita per giungere al suddetto pagamento (certificato di nulla osta, rapporto del Direttore dei lavori, fattura per l'importo in oggetto, approvazione dello stato di avanzamento) appare corretta.
Capitolo 7303, mandato n. 103, esercizio di provenienza 2003; atto di impegno per l'importo di euro 4.123.161,17 e corrispondente pagamento di euro 266.305,14. Tali ammontari sono relativi a lavori di ristrutturazione di un edificio carcerario adibito a Casa Circondariale. Il relativo contratto di appalto era stato stipulato dal Ministero nel 2002, a seguito di licitazione privata posta in essere - in base a decreto ministeriale attestante particolari esigenze di sicurezza e riservatezza - secondo le previsioni dell'art. 33, legge n. 109 del 1994.
Il pagamento in questione si riferisce al saldo finale dei detti lavori, ed è stato eseguito dopo il collaudo, sulla base di regolare fattura.
Capitolo 7303, mandato n. 451, esercizio di provenienza 2003; atto di impegno per euro 2.909.464,11, e corrispondente pagamento di euro 1.588.001,11. Tali importi si riferiscono al pagamento di lavori edili in un edificio carcerario adibito a Casa Circondariale. L'Amministrazione aveva stipulato il relativo contratto di appalto, a seguito di licitazione privata (attuata, per esigenze di sicurezza e riservatezza attestate con decreto ministeriale), nel 2005, e nello stesso esercizio si era proceduto all'impegno della suddetta somma. Il pagamento in esame si riferisce al primo stato di avanzamento di detti lavori, e risulta essere stato eseguito sulla base di certificato di nulla osta e dell'emissione da parte dell'appaltatore di due distinte fatture.
Capitolo 7322, mandati nn. 4 e 5, si è proceduto all'esame di un atto di impegno per l'importo di euro 425.760,83, nonché di due pagamenti, l'uno di pari ammontare e l'altro di euro 52.234,67 (quest'ultimo con impegno contemporaneo). Tali atti sono relativi al pagamento del corrispettivo di una fornitura di computer in favore del Ministero.
Detta fornitura è stata ordinata, sulla base di una Convenzione Consip, nel 2003. Nello stesso anno, era stato effettuato un pagamento parziale, ed inoltre impegnato l'importo di

euro 425.760,83. Non essendo tuttavia a ciò seguito il relativo pagamento, la ditta fornitrice aveva agito in giudizio per le proprie spettanze, di talché era stato emesso nei confronti del Ministero decreto ingiuntivo con il quale veniva tra l'altro disposto – in base alle fatture emesse dal fornitore – il pagamento in favore di quest'ultimo, oltre a circa 76.000 euro per interessi di mora.
L'Amministrazione, peraltro, riteneva di essere a sua volta creditrice del fornitore, dovendo questi corrisponderle somme dovute a titolo di penale per il ritardo nella consegna dei suddetti computer.
Pertanto, a seguito di trattative, si addiveniva ad un accordo transattivo, sulla base del quale il Ministero rinunciava al pagamento della suddetta penale, contro l'abbattimento dell'importo degli interessi di mora a 20.000 euro, impegnandosi quindi a corrispondere il complessivo importo di euro 477.995,50. Venivano così disposti i ricordati pagamenti, rispettivamente corrispondenti al precedente impegno di euro 425.760,83 ed alla differenza rispetto alla succitata cifra pari a euro 52.234,67, per la quale, come osservato, si procedeva al contestuale impegno.
Capitolo 7322, mandato n. 10, esercizio di provenienza 2005; atto di impegno per euro 120.026,40 e corrispettivo pagamento di euro 118.274,40. Gli importi suddetti si riferiscono ad una fornitura di personal computer effettuata in favore del Ministero. Tale fornitura era stata ordinata sulla base di una Convenzione Consip, e risulta essere stata regolarmente eseguita. Il pagamento è stato effettuato sulla scorta di regolare fattura emessa dal fornitore, per l'importo appunto di euro 118.274,40.
L'esito dei controlli effettuati non ha evidenziato irregolarità, tanto con riguardo alle procedure contabili, quanto alle norme sostanziali applicabili.

3. La gestione finanziaria: problematiche emerse.

Come già accennato, nell'ambito della gestione del Ministero della Giustizia, le spese cosiddette "di giustizia", nonché l'importo dei debiti accumulati nel tempo dall'Amministrazione, in dipendenza da obbligazioni assunte nei confronti di terzi, presentano aspetti particolarmente problematici, i quali attengono non soltanto al rilevante importo delle due voci di spesa, ma anche (e soprattutto, atteso il ripetersi del fenomeno attraverso gli esercizi) alle modalità del loro generarsi.
La situazione é resa ancora più grave dalla circostanza secondo cui la posizione debitoria dell'Amministrazione in dipendenza delle suddette cause non é desumibile dai documenti contabili che riflettono la gestione dell'Amministrazione, il che, com'é chiaro, si riflette sulla attendibilità di questi ultimi.
Si procederà quindi ad un esame approfondito delle due materie.

3.1. Spese di giustizia.

Appare riconducibile a questa categoria una vasta congerie di spese, tra loro eterogenee, ma accomunate dalla caratteristica di attenere ad aspetti istituzionali ed essenziali della funzione dell'Amministrazione della giustizia[6]. Vanno così ricordate tutte le spese funzionali allo svolgimento del processo penale (le quali devono essere anticipate dallo Stato, salvo

[6] La Corte (Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato) ha compiuto un'approfondita ed esaustiva indagine di controllo in materia, approvata con Delibera n. 19/2005/G.

recupero in caso di condanna), le spese per intercettazioni telefoniche, nonché le indennità spettanti ai magistrati onorari[7].

Va subito osservato come le modalità di erogazione delle spese di giustizia si siano da ultimo svolte secondo un meccanismo (sul quale hanno agito vari cambiamenti normativi intervenuti nel corso dei più recenti esercizi), sostanzialmente riconducibile alla compensazione.

Il d.P.R. n. 115 del 2002 (testo unico sulle spese di giustizia) aveva innovato nella materia de qua, stabilendo che ciascun ufficio giudiziario provvedesse al pagamento delle spese di giustizia per mezzo dei concessionari della riscossione o degli uffici postali. I concessionari dovevano all'uopo utilizzare le entrate statali, compensando le somme pagate con le somme riscosse per conto degli uffici giudiziari. Nel caso degli uffici postali invece l'ufficio giudiziario competente ad effettuare il pagamento ordinava all'ufficio postale territorialmente più prossimo di pagare al creditore, con imputazione della spesa sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero. La spesa anticipata veniva poi rendicontata per singolo ufficio postale e capitolo di bilancio, e trasmessa ai funzionari delegati del Ministero (attualmente nominati presso le Corti di Appello e le Procure Generali in numero di 56), secondo le previsioni del citato d.P.R. n. 115 del 2002[8].

Il sistema suddetto é stato tuttavia modificato dal DL n. 223 del 2006, convertito dalla legge. n. 248 del 2006 (art. 21), il quale mantiene la descritta disciplina esclusivamente per gli atti di notifica relativi ai procedimenti penali, ed eventualmente civili, stabilendo per tutti gli altri casi che alle spese di giustizia si provvede "secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato"[9].

Di conseguenza, i pagamenti disposti dagli uffici giudiziari competenti vengono ora effettuati dai suddetti funzionari delegati, su specifici ordini di accreditamento presso le rispettive Tesorerie provinciali dello Stato.

La cennata innovazione, considerata l'attuale organizzazione, implica senza dubbio difficoltà sul piano gestionale. Le diverse centinaia di migliaia di pagamenti annui effettuati dagli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale devono infatti essere gestiti esclusivamente dai 56 funzionari delegati ricordati.

Alle innegabili difficoltà (peraltro in principio superabili attraverso una revisione del numero e della dislocazione dei funzionari delegati ai pagamenti in discorso, quest'ultima, in particolare, con riferimento alle sedi ove sono presenti uffici di Tesoreria Provinciale) fa tuttavia riscontro, presumibilmente, la possibilità di effettuare un più efficace monitoraggio delle spese di giustizia, ponendo così riparo ad uno dei principali problemi legati a queste ultime (già più volte posto in rilievo dalla Corte), ovvero la mancanza di collegamento con le dotazioni di bilancio. Ciò, in effetti, ha fatto sì che in particolare negli ultimi esercizi l'effettivo fabbisogno manifestatosi in corso d'anno abbia causato sfondamenti delle previsioni di spesa, e formazione di cospicue eccedenze.

---

[7] Si aggiungono peraltro, con ammontare non trascurabile, anche spese aventi natura peculiare, quali quelle attinenti alle procedure concorsuali per l'abilitazione alla professione forense, o quelle relative al contenzioso per l'equa riparazione in esito all'ingiusta durata del procedimenti.

[8] La procedura attraverso gli uffici postali era in pratica l'unica seguita, in attesa del perfezionamento dei rapporti con i concessionari, che secondo le previsioni dello stesso d.P.R sarebbe dovuto intervenire successivamente.

[9] Con la stessa disposizione, lo stanziamento per le spese di giustizia previsto dalla legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006) viene ridotto di 50 milioni di euro per il 2006, di 100 milioni di euro per il 2007 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008.

Invero, la cennata genesi delle spese di giustizia, ricollegabile a fattori esogeni rispetto all'attività dell'Amministrazione, nonché la loro intrinseca non-discrezionalità, precludono sostanzialmente interventi di compressione diretti delle stesse (salvo che per specifici aspetti: la legge n. 311 del 2004, Legge finanziaria 2005, ha introdotto un tetto annuale pari a 72.000 euro lordi per le indennità spettanti ai magistrati onorari, recentissime iniziative di legge governative riguardano la gestione delle spese per intercettazioni telefoniche). Tuttavia, l'istituzione, mediante il d.lgs. n. 240 del 2006 sopra ricordato, delle figure del Direttore interregionale e del Direttore regionale, cui viene direttamente assegnata la responsabilità dei rispettivi uffici - unitamente alla succitata innovazione normativa, che ha posto fine in materia alle anticipazioni di spesa effettuate da soggetti terzi rispetto all'Amministrazione - potrebbero condurre, come si ripete, a stabilire quanto meno un collegamento più realistico tra previsioni di spesa e reale fabbisogno.

Come già accennato, l'importo delle spese di giustizia é cresciuto costantemente, ed in modo esponenziale, negli ultimi anni. Tenuto conto che detta spesa ammontava nel 2001 a circa 237 milioni di euro, dalle seguenti tavole n. 3 e 4 si rileva come si sia passati da pagamenti per circa 911 milioni di euro nel 2004 ad oltre un miliardo di euro nel 2006.

SITUAZIONE SPESE DI GIUSTIZIA triennio 2004 – 2006

COMPETENZA

Tavola 3
(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di competenza	Previsione finale di competenza	Pagato totale	Residui totali
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2004				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionati, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	601.729,44	608.875,26	474.733,92	274.686,33
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste italiane S.p.A.	823.000,00	823.000,00	436.882,62	386.117,38
1362					
1363					
1364					
	TOT 2004	**1.424.729,44**	**1.431.875,26**	**911.616,54**	**660.803,71**
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2005				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionati, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti	466.150,70	484.850,70	442.598,33	240.052,07

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di competenza	Previsione finale di competenza	Pagato totale	Residui totali
	giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.				
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste italiane S.p.A.	0,00	0,00	207.462,76	169.377,85
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	137.319,53	137.319,53	119.698,11	101.242,13
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE italiane S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	373.500,00	373.500,00	367.579,81	5.920,19
1364					
	TOT 2005	**976.970,23**	**995.670,23**	**1.137.339,01**	**516.592,25**
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2006				
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionati, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	684.800,70	684.800,70	531.202,1	344.705,85
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE italiane S.p.A.	0,00	0,00	29.409,89	0,00
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	137.319,53	137.319,53	138.292,22	97.213,05
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE italiane S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	0,00	0,00	4.275,96	1.644,23
1364	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE italiane S.p.A. per gli anni 2003, 2004, 2005 nonché per imposte relative ad esercizi pregressi.	403.000,00	403.000,00	309.262,26	93.737,74
	TOT 2006	**1.225.120,23**	**1.225.120,23**	**1.012.442,49**	**537.300,87**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati rilevati dal sistema R.G.S.

CASSA

Tavola 4

(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di CASSA	Previsione finale di CASSA	Pagato totale
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2004			
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionati, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	601.729,44	613.825,26	474.733,92
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE italiane S.p.A.	823.000,00	523.000,00	436.882,62
1362				
1363				
1364				
	TOT 2004	**1.424.729,44**	**1.136.825,26**	**911.616,54**
CAP	**DENOMINAZIONE**	**Previsione iniziale di CASSA**	**Previsione finale di CASSA**	**Pagato totale**
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2005			
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionati, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.	450.623,90	469.323,90	442.598,33
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A.	0,00	20.750,85	207.462,76
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	132.557,86	132.557,86	119.698,11
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	373.500,00	373.500,00	367.579,81
1364				
	TOT 2005	**956.681,76**	**996.132,60**	**1.137.339,01**
	ESERCIZIO FINANZIARIO 2006			
1360	Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionati, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle Direzioni Distrettuali Antimafia per le attività di cui all'art. 371 bis del c.p.p., per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale,	684.800,70	679.862,39	531.202,16

CAP	DENOMINAZIONE	Previsione iniziale di CASSA	Previsione finale di CASSA	Pagato totale
	di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia.			
1361	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A.	80.000,00	80.000,00	29.409,89
1362	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato	132.557,86	167.557,86	138.292,22
1363	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A. Nonché per imposte relative a esercizi pregressi	0,00	5.938,30	4.275,96
1364	Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da POSTE ITALIANE S.p.A. per gli anni 2003, 2004, 2005 nonché per imposte relative ad esercizi pregressi.	403.000,00	368.000,00	309.262,26
	TOT 2006	**1.300.358,56**	**1.301.358,56**	**1.012.442,49**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati rilevati dal sistema R.G.S

Le spese in oggetto sono attualmente suddivise tra i capitoli n. 1360, 1361, 1362, 1363 e 1364 dello stato di previsione del Ministero. Tale allocazione discende, a sua volta, dalle cennate vicende relative alla difficoltà di copertura. Infatti, all'originario, onnicomprensivo capitolo n. 1360 é stato aggiunto dalla legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) il capitolo 1361, titolato "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A.", su cui venivano fatti affluire 823 milioni di euro, al fine appunto di estinguere l'esposizione debitoria dell'Amministrazione, maturata fino alla data del 31 Dicembre 2002. Con le successive Leggi finanziarie, venivano istituiti, per gli stessi scopi, il capitolo n. 1363, i cui fondi erano destinati all'estinzione della posizione debitoria relativa all'anno 2003 (oltre al versamento di residui oneri fiscali relativi al 2002), sul quale venivano fatti affluire 373,5 milioni di euro e, da ultimo, il capitolo n. 1364, per le risorse destinate a ripianare le anticipazioni effettuate dagli uffici postali nel 2004 e 2005, pari a circa 380 milioni di euro, sul quale venivano stanziati, come si è visto, 403 milioni di euro.

Secondo quanto già esposto, lo stanziamento sul capitolo 1360 è stato, da ultimo, ridotto (di 50 milioni di euro per il 2006, 100 milioni per il 2007 e 200 milioni a decorrere dal 2008) ad opera del decreto legge n. 223 del 2006.

Correlativamente, veniva istituito il capitolo n. 1362, su cui erano versati i fondi destinati al pagamento delle indennità ai magistrati onorari.

La costante tendenza all'aumento manifestata nel corso degli ultimi esercizi si é interrotta nel 2006, anno in cui va invece registrata una lieve flessione dell'importo totale dei pagamenti. Mentre appare verosimile che tale fenomeno sia (almeno in parte) riconducibile al succitato mutamento nel sistema di pagamento, é ancora evidentemente troppo presto per trarre conclusioni al riguardo.

La Corte sottolinea come la descritta, persistente situazione gestionale generi gravi conseguenze sul piano dei principi contabili, causando la mancanza di attendibilità delle previsioni annuali di spesa, nonché - atteso il regolare accumulo di esposizioni debitorie relative ad esercizi pregressi - dello stesso rendiconto.

Inoltre, l'uso di istituire nuovi capitoli di spesa destinati al ripiano delle suddette esposizioni, di più con riferimento a periodi di tempo specifici, fà sì che accanto alla gestione, per così

dire ordinaria delle spese in questione - contenuta nei capitoli 1360 e 1362 - si svolga una sorta di gestione "parallela", riservata appunto all'estinzione dei debiti in precedenza accumulati, a detrimento della chiarezza e trasparenza dell'esposizione delle risultanze contabili.

3.2. Debiti pregressi.

Come risulta dalla precedente trattazione, la gestione delle spese di giustizia ha comportato negli ultimi anni il costante presentarsi di esposizioni debitorie, di guisa che, sotto questo aspetto, anche questa categoria di spese ha indubbiamente dato origine a debiti pregressi. Tuttavia, le già esposte caratteristiche delle spese suddette fanno sì che genesi, trattamento e conseguenze di tali esposizioni risultino sostanzialmente diverse da quelle derivanti invece dall'accumularsi di obbligazioni, dipendenti dall'acquisizione di beni e servizi, non onorate. Queste ultime spese presentano infatti, in principio, quanto alla loro disposizione, il carattere della non - obbligatorietà, essendo la relativa gestione rimessa alla discrezionalità dell'azione amministrativa. E' per questo che si sono ricondotte sotto la categoria dei debiti pregressi (esclusivamente) quelli corrispondenti ai cosiddetti consumi intermedi.

Si é detto, tuttavia, "in principio", giacché, in realtà, molte delle spese in questione attengono alle risorse ed ai servizi essenziali al materiale funzionamento degli uffici (ad esempio, forniture di luce, acqua, gas, telefono, cancelleria, ecc.), e non sono quindi comprimibili oltre un dato limite. Ciò é ancor più vero per l'Amministrazione della giustizia, in quanto in questo caso quelli che sono, nella classificazione economica del bilancio, denominati consumi intermedi rendono in realtà possibile l'espletamento di funzioni fondamentali dello Stato (basti pensare al mantenimento, e ad ogni altra spesa attinente al trattamento dei detenuti, o alla manutenzione degli edifici carcerari. Inoltre, sono comprese tra i consumi intermedi anche le spese per la trascrizione degli atti dibattimentali.).

E' chiaro, peraltro, che le misure di compressione di tale categoria di spese contenute, nel corso dei più recenti esercizi, nelle rispettive Leggi finanziarie, nonché in vari provvedimenti "taglia-spese", concernenti le Amministrazioni centrali dello Stato, hanno riguardato anche il Ministero della giustizia.

Nelle superiori considerazioni sono certamente rinvenibili talune delle ragioni che hanno determinato il costante accumularsi di posizioni debitorie del Ministero in dipendenza da spese per acquisizione di beni e servizi.

Peraltro, considerando il rilevantissimo numero di Uffici giudiziari presenti sul territorio, e l'autonomia decisionale dei rispettivi responsabili, sembra verosimile dedurne che una programmazione ed un monitoraggio più stringenti potrebbero incidere significativamente sulla razionalizzazione delle spese stesse.

Le seguenti tabelle nn. 5 e 6 recano l'importo totale dell'esposizione debitoria dell'Amministrazione, quale maturata alla fine del 2005 e del 2006. I dati (comparati con quello esposto dalla passata relazione, senza tener conto delle somme dovute ai Comuni per interventi negli edifici giudiziari, che non vi figurava) mostrano comunque un incremento dai circa 250 milioni di euro del 2005 ai 262 milioni del 2006.

I capitoli su cui gravano le spese in questione riguardano in generale il funzionamento degli uffici, ed in particolare - attese le peculiari necessità di questo settore, cui si é fatto cenno più sopra - la gestione delle carceri, comprese quelle minorili.

SITUAZIONE DEBITI PREGRESSI 2005

Tavola 5
(*in migliaia di euro*)

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2005
	Dipartimento Organizzazione Giudiziaria		
1459	Spese per il pagamento di canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali	UTENZE ACEA	5.493,00
		UTENZE TELEFONICHE	2.600,00
		UTENZE ITALGAS ED ENEL	1.640,00
		PULIZIA LOCALI	930,00
		PER SODDISFARE LE ESIGENZE DELL'UFFICIO SPECIALE PER LA GESTIONE E LA MANUTENZIONE DEGLI UFF. GIUD. DI NAPOLI	1.937,00
1461	Spese per acquisti di cancelleria, di stampanti speciali e quanto altro posso occorrere per il funzionamento degli uffici - noleggio e trasporto mobili, macchine e impianti	SPESE DI CONSULENZA ED ASSISTENZA PREVISTE DALLA LEGGE 626 del 94 PER GLI ANNI 03-04-05	1.921,00
		MANUTENZIONE IMPIANTI ARCHIVIO	840,00
		SERVIZIO FACCHINAGGIO	350,00
		ACQUISTO REGISTRI PENALI	84,00
		MANUTENZIONE IMPIANTI DI SICUREZZA	1.500,00
		ACQUISTO SUPPORTI PER REGISTRAZIONE, SPOSTAMENTO IMPIANTI E MANUTENZIONE APPARATI DI REGISTRAZIONE	325,00
		PER SODDISFARE LE ESIGENZE DELL'UFFICIO SPECIALE PER LA GESTIONE E LA MANUTENZIONE DEGLI UFF. GIUD. DI NAPOLI	3.330,00
1462	Acquisto e rilegatura di pubblicazioni e riviste giuridiche e gazzette ufficiali		50,00
1463	Fitto locali e oneri accessori		1.300,00
1464	Manutenzione, riparazione e adattamento di locali e dei relativi impianti ivi compresi quelli di sicurezza		130,00
1465	Spese postali e telegrafiche		39.200,00
1469	Assegni per spese di ufficio agli uffici giudiziari superiori dello Stato, ai tribunali, alle preture, agli uffici di sorveglianza e del Giudice di Pace, agli uffici tavolati ed a quelli dei Commissari per gli usi civici.		5.000,00
1470	Custodia, manutenzione e servizi di sicurezza dei locali del Palazzo di giustizia di Roma, canoni e servizi diversi.		35,00
1471	Spesa per il servizio di rimozione dei rifiuti solidi urbani.		19.000,00
1476	Spesa per la verbalizzazione degli atti processuali.		9.000,00
1501	Spese per la gestione ed il funzionamento del Sistema Informativo.		26.691,37
7211	Spese per l'acquisto dei mezzi di trasporto, per la rielaborazione tecnica di quelli esistenti nonché per realizzo di impianti di comunicazione e controllo sulle autovetture e la manutenzione degli stessi.		250,00
		TOT DOG	**121.606,37**
CAP	**DENOMINAZIONE**	**Voce di spesa**	**Situazione debitoria 2005**
	Dipartimento Amministrazione Penitenziaria		
1675	Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti. Acquisto prefabbricati. Organizzazione e gestione del lavoro in economia. Spese per studi, progetti e rilevazioni; direzione e assistenza tecnica.	SPESE PER LA MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI E DEGLI IMPIANTI	8.592,72
1761	Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme.	SPESE PER I SERVIZI E PROVVISTE DI OGNI GENERE INERENTI AL MANTENIMENTO DEI DETENTUTI ECC..	96.048,03

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2005
1762	Spese per la manutenzione e la riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio degli Istituti e dei servizi. Spese per il funzionamento degli Uffici e dei Servizi. Spese per la provvista, manutenzione e riparazione di apparecchiature di ausilio al servizio di vigilanza. Strumenti di difesa personale. Provviste e servizi di ogni genere, nonché per l'acquisto, il mantenimento e il trasporto di cani e cavalli per i servizi di polizia penitenziaria, l'acquisto di bardature e di altri accessori, il servizio veterinario e di ferratura. Spese per la documentazione e sperimentazione penitenziaria. Richieste ed attrezzature scientifiche. Spese per l'esercizio degli apparati di informatica del corpo di polizia penitenziaria.	ARREDI, CASERMAGGIO ... FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI	4.116,71
1764	Organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario e farmaceutico.	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E PER IL FUNZIONAMENTO DEL SEVIZIO SANITARIO E FARMACEUTICO	3.789,94
		TOT DAP	**112.547,40**
	Dipartimento Giustizia Minorile *		
2016	Indennità, servizio notturno e festivo ed altri assegni vari stabiliti per legge per la Polizia Penitenziaria in servizio presso la giustizia minorile	INDENNITA' PERSONALE DI POLIZIA PENITENIZARIA	337,00
2022	Gestione mense di servizio per il personale della giustizia minorile acquisti generi di integrazione e conforto	BUONI PASTO ex 2028	4,44
		MENSE	1,51
2030	Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio	EQUO INDENNIZZO	7,50
2036	Spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale a favore dei creditori dell'Amministrazione.	INTERESSI PER RITARDATO PAGAMENTO	3,00
2061	Spese per l'assistenza morale e per le attività culturali, ricreative e sportive del personale del corpo di Polizia Penitenziaria in servizio presso la Giustizia Minorile	FORMAZIONE ex 2021	13,92
		SPESE ACCERTAMENTI SANITARI ex 2035	35,00
		LOCAZIONI ex 2062	1.705,77
		MANUTENZIONE ORDINARIA ex 2063	481,03
		SPESE TELEFONICHE ex 2064	228,31
		SPESE DI FUNZIONAMENTO ex 2066	5.810,47
		COMMISSIONI ex 2067	47,74
		GESTIONE AUTOMEZZI ex 2072	170,07
2121	Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo	INFORMATICA	19,83
2134	Spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni	COLLOCAMENTO MINORI IN COMUNITA'	7.625,66
		TOT DGM	**16.491,25**
		Totale 2005 debiti pregressi	**250.645,02**

Fonte: dati del Ministero della Giustizia

*I dati dei debiti relativi alle spese per il personale non sono stati inclusi

SITUAZIONE DEBITI PREGRESSI 2006

Tavola 6

(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2006
	Dipartimento Organizzazione Giudiziaria		
1541	Indennità di licenziamento e similari. Indennità per una volta tanto ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio.	13 . CANONI ACQUA, LUCE, GAS, ECC.	11.823,57
		14 – FUNZIONAMENTO UFFICI	6.523,48
1451	Spese per il funzionamento – compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Ministero – di Consigli,Comitati e Commissioni nonché per il funzionamento dei servizi	16 – PUBBLICAZIONI	500,00
		17 – FITTO LOCALI	5.411,62
		19 – SPESE POSTALI	43.000,00
		22 – SPESE UFFICIO	600,00
		24 – RIMOZIONE RIFIUTI	18.251,13

CAP	DENOMINAZIONE	Voce di spesa	Situazione debitoria 2006
		28 - VERBALIZZAZIONE ATTI PROCESSUALI	400,00
		31 - NOLEGGIO MEZZI DI TRASPORTO	770,00
1501	Spese per la gestione ed il funzionamento del Sistema Informativo.	FUNZIONAMENTO SISTEMA INFORMATIVO	30.959,04
1551	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari	CONTRIBUTI AI COMUNI	132.758,93
		TOT DOG	**250.997,77**
	Dipartimento Amministrazione Penitenziaria		
1675	Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti. Acquisto prefabbricati. Organizzazione e gestione del lavoro in economia. Spese per studi, progetti e rilevazioni; direzione e assistenza tecnica.	SPESE PER LA MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI E DEGLI IMPIANTI	7.784,27
1761	Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme.	SPESE PER I SERVIZI E PROVVISTE DI OGNI GENERE INERENTI AL MANTENIMENTO DEI DETENTUTI ECC..	114.086,64
1762	Spese per la manutenzione e la riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio degli Istituti e dei servizi. Spese per il funzionamento degli Uffici e dei Servizi. Spese per la provvista, manutenzione e riparazione di apparecchiature di ausilio al servizio di vigilanza. Strumenti di difesa personale. Provviste e servizi di ogni genere, nonché per l'acquisto, il mantenimento e il trasporto di cani e cavalli per i servizi di polizia penitenziaria, l'acquisto di bardature e di altri accessori, il servizio veterinario e di ferratura. Spese per la documentazione e sperimentazione penitenziaria. Richieste ed attrezzature scientifiche. Spese per l'esercizio degli apparati di informatica del corpo di polizia penitenziaria.	ARREDI, CASERMAGGIO ... FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI	3.530,64
1764	Organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario e farmaceutico.	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E PER IL FUNZIONAMENTO DEL SEVIZIO SANITARIO E FARMACEUTICO	6.746,36
		TOT DAP	**132.147,90**
	Dipartimento Giustizia Minorile		
2022	Gestione mense di servizio per il personale della giustizia minorile acquisti generi di integrazione e conforto	BUONI PASTO ex 2028	16,74
		MENSE	3,88
2061	Spese per l'assistenza morale e per le attività culturali, ricreative e sportive del personale del corpo di Polizia Penitenziaria in servizio presso la Giustizia Minorile	FORMAZIONE ex cap 2021	8,39
		LOCAZIONI ex 2062	1.762,64
		MANUTENZIONE ORDINARIA ex 2063	697,26
		SPESE TELEFONICHE ex 2064	250,48
		SPESE DI FUNZIONAMENTO ex 2066	6.119,45
		GESTIONE AUTOMEZZI ex 2072	107,71
2121	Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo	INFORMATICA	10,88
2131	Spese per l'accoglienza e il mantenimento dei minori soggetti a provvedimento giudiziario, spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nei loro confronti	MANTENIMENTO, ATTIVITà ED INTERVENTI PER I MINORI	66,47
2134	Spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni	COLLOCAMENTO MINORI IN COMUNITA'	2.316,12
2135	Spese per gli interventi per i minori tossicodipendenti, tossicofili, portatori di patologie psicologiche	INTERVENTI SU MINORI TOSSICODIPENDENTI	46,44
		TOT DGM	**11.406,45**
		Totale 2006 debiti pregressi*	**394.552,13**

Fonte: dati del Ministero della Giustizia

*Il totale comprende anche i debiti relativi ai contributi ai comuni (cap. 1551 del DOG)

Dalle superiori considerazioni circa la comprimibilità delle spese per consumi intermedi - con particolare riferimento all'Amministrazione della giustizia - discende che non appare

realisticamente ipotizzabile, almeno nei tempi brevi, una totale soluzione del problema dei debiti pregressi. In particolare, non sembra certo decisivo l'eventuale ricorso a strumenti quali il Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle Amministrazioni centrali dello Stato previsto dalla legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), attesa l'esiguità delle complessive risorse da ripartire tra tutti i Ministeri.

In effetti le risorse ripartite tra i vari dipartimenti del Ministero sono risultate del tutto insufficienti, a fronte dell'entità dell'esposizione debitoria.

La seguente Tavola 7 mostra gli importi assegnati a valere sul detto fondo nel corso dell'esercizio, con riferimento ai singoli capitoli, nonché la situazione debitoria relativa a questi ultimi.

RIPARTO FONDO DEBITI PREGRESSI (2006)

Tavola 7

(in migliaia di euro)

CAP	DENOMINAZIONE	SITUAZIONE DEBITORIA	IMPORTO ASSEGNATO
DIPARTIMENTO ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA			
1476	Spese per la verbalizzazione degli atti processuali.	9.000,00	4.330,27
1501	Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.	26.691,37	3.000,00
DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA			
1761	Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme.	114.086,64	7.330,00
DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE			
2062	Fitto di locali e di terreni ed oneri accessori	1.705,77	527,00
2066	Spese per il funzionamento degli uffici centrali e periferici della giustizia minorile, spese per il funzionamento degli uffici giudiziari minorili, spese per gli studi, le ricerche e la documentazione.	5.810,47	1.000,00
2072	Spese per la gestione dei mezzi di trasporto compresi quelli per l'accompagnamento e la traduzione dei minori.	170,07	100,00
	TOTALE	**157.464,33**	**16.287,27**

Al riguardo, la Corte deve richiamare l'attenzione sulle negative implicazioni della situazione descritta, che operano su due piani. Da un canto, infatti - come già osservato a proposito delle spese di giustizia - la presenza di una rilevante esposizione debitoria dell'Amministrazione dipendente da fatti pregressi incide sull'attendibilità dei documenti contabili in cui si rispecchia la gestione, dall'altro, questa stessa situazione é alla base di deviazioni e distorsioni rispetto alla corretta gestione contabile (eccedenze di spesa e riconoscimenti di debito, utilizzazione degli stanziamenti di competenza per l'adempimento di obbligazioni preesistenti, ecc.).

Da ultimo, ma certo non meno importante, da tutto ciò derivano danni al bilancio dello Stato, direttamente conseguenti alle azioni esecutive intentate dai creditori insoddisfatti nei confronti dell'Amministrazione (le quali risultano essere state molto numerose nel 2006), con conseguente aggravio per quest'ultima, tenuta al pagamento di spese, interessi e rivalutazione sulla sorte capitale dei debiti contratti.

Il decentramento della gestione degli uffici giudiziari operato mediante il d.lgs. n. 240 del 2006, più sopra ricordato, sembra poter consentire - fermo restando quanto osservato in merito alla effettiva comprimibilità delle spese per il funzionamento - un miglioramento nella

programmazione e nel monitoraggio di queste ultime, pur essendo naturalmente necessario attendere che il nuovo sistema cominci ad essere applicato.

Infatti, nel regolamento di attuazione previsto dall'art. 4 del suddetto d.lgs. n. 240 si statuisce - secondo le disposizioni dell'art. 10 dello stesso d.lgs. - che all'inizio dell'esercizio finanziario i Capi Dipartimento ripartiscano tra le Direzioni regionali almeno il 50 per cento dei fondi stanziati per il rispettivo Centro di Responsabilità. Tali fondi sono poi a loro volta ripartiti dai Direttori regionali tra gli Uffici giudiziari della circoscrizione di competenza, a mezzo di aperture di credito in favore dei funzionari delegati. Questi ultimi trasmettono, entro i quindici giorni successivi al termine di ogni semestre, alla Direzione regionale competente l'elenco delle spese sostenute, per il relativo controllo. Gli elenchi sono quindi trasmessi, agli stessi fini, dai Direttori regionali all'Amministrazione centrale, nel mese successivo alla fine di ogni semestre.

Come già osservato più sopra, deve infine ritenersi che le citate disposizioni verranno ad incidere positivamente anche sulla gestione delle spese di giustizia (pur se l'intrinseca diversità di queste ultime rispetto alle spese per consumi intermedi fa' sì che tali effetti potranno verosimilmente verificarsi soprattutto sul monitoraggio delle stesse). L'art. 11 del citato regolamento annovera infatti tra le competenze attribuite alle Direzioni regionali la gestione delle spese di giustizia, nell'ambito delle risorse attribuite, anche in questo caso, secondo il ricordato sistema previsto dall'art. 4 del più volte citato decreto legislativo n. 240.

Ministero degli affari esteri

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1. L'organizzazione.*
***2.* Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** *2.1. Considerazioni di carattere generale; 2.2. Bilancio 2006:* 2.2.1. Spesa; 2.2.2. Entrate*; 2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa; 2.4. Audit finanziario-contabile:* 2.4.1. *Audit* sul sistema-contabile*; 2.5. Verifiche di affidabilità*.
3. Le funzioni del Ministero: tematiche rilevanti: *3.1. La programmazione; 3.2. Unità di crisi; 3.3. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:* 3.3.1. Considerazioni generali; 3.3.2. Attività di cooperazione allo sviluppo; 3.3.3. Rendicontazione; *3.4. Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale:* 3.4.1 Promozione della cultura italiana all'estero; 3.4.2 Istruzione all'estero; *3.5. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale:* 3.5.1. La "diplomazia economica" e l'attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese; *3.6. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie:* 3.6.1. Italiani all'estero.
4. L'Istituto agronomico per l'Oltremare*: 4.1. Analisi di consuntivo; 4.2. Profili di attività istituzionale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero degli affari esteri è stato interessato solo marginalmente dal processo di riordino delle attribuzioni dei ministeri, disposto con decreto legge 18 maggio 2006, n. 181. Il provvedimento, infatti, nel prevedere ulteriori misure di ridistribuzione di funzioni tra Ministeri o tra Ministeri e Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 1, comma 20, ha ricondotto nell'ambito del Ministero le funzioni in materia di italiani nel mondo, in precedenza trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si osserva che trattasi di una riforma ordinamentale che non ha richiesto particolari interventi organizzativi, atteso che la precedente struttura operava, sostanzialmente, nell'ambito del Ministero stesso.

Come è noto, il Ministero ha conservato una struttura ordinata sulle Direzioni generali ed ha mantenuto la Segreteria generale, in funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. A fianco delle Direzioni geografiche tematiche sono state introdotte le Direzioni generali geografiche, allo scopo di curare i rapporti bilaterali con i singoli Paesi nelle più ampie problematiche delle Regioni di appartenenza.

L'analisi dell'esercizio in esame non può non tener conto delle manovre di contenimento della spesa pubblica che hanno comportato per l'Amministrazione una riduzione degli

stanziamenti definitivi rispetto al precedente esercizio finanziario ed hanno riportato il livello delle risorse utilizzabili al di sotto di quanto disponibile nell'anno 2005. Trattasi, peraltro, di variazioni che non determinano uno scostamento percentuale nel rapporto con il bilancio dello Stato nel suo complesso.

Nel rinviare al successivo paragrafo 2 per una più approfondita analisi degli andamenti economico-finanziari, si osserva che, nell'esprime apprezzamento per ogni processo volto a ridurre la spesa dell'apparato statale, le manovre di contenimento della spesa non possono non tener conto delle specificità di ogni singola amministrazione, che richiedono tagli mirati in ordine alle singole competenze di ciascun dicastero.

La cooperazione italiana allo sviluppo, nel tempo oggetto di diversi disegni di legge che ne avevano ridisegnato l'organizzazione, ma che non hanno mai concluso positivamente il loro iter, è oggi destinataria di un nuovo disegno di legge di riforma[1]. Sono rimasti, nel frattempo insoluti i problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale della Direzione generale, che continuano a non trovare soluzione in attesa di una riforma annunciata e mai realizzata.

Nel 2006, inoltre, si è ancora di più accentuata la riduzione degli impegni finanziari in favore dei Paesi in via di sviluppo (APS) che, sulla base degli obblighi assunti al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, avrebbero dovuto raggiungere nel rapporto aiuto pubblico allo sviluppo/prodotto interno lordo (APS/PIL) la percentuale dello 0,33 per cento entro il 2006, mentre in ambito di Nazioni Unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015[2] lo 0,70 per cento. Nel 2006 la percentuale è stata pari solo allo 0,20 per cento, considerando anche gli importi relativi alle cancellazioni del debito.

La Legge finanziaria 2007 prospetta un cambiamento di tendenza, prevedendo un aumento delle risorse della Tabella C del Ministero degli affari esteri pari a più del 65 per cento dei fondi inizialmente previsti (da 382 a 650 milioni annui, per il triennio 2007/2009), da destinarsi ad iniziative di cooperazione sia bilaterale sia multilaterale.

Nonostante gli interventi normativi volti a semplificare le procedure di rendicontazione dei contributi erogati per interventi di cooperazione allo sviluppo, rimane tuttora insoluto il problema dell'esame dei relativi documenti contabili, sia per i ritardi con i quali gli stessi sono trasmessi, sia per le difficoltà degli uffici di espletare il relativo controllo.

La Corte, nel prendere atto di una maggiore attenzione al problema da parte dell'Amministrazione, auspica più incisive iniziative anche sul piano organizzativo, volte a dotare gli uffici interessati di un numero adeguato di unità di personale da destinare all'esame amministrativo-contabile dei rendiconti. Tale controllo, peraltro, come più volte sottolineato, deve essere accompagnato dall'analisi dell'impatto che gli interventi di cooperazione hanno sulle realtà locali destinatarie dei benefici, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse.

L'Unità di crisi opera nell'ambito della Segreteria generale ed in collegamento con la rete delle rappresentanze diplomatiche all'estero, con il compito di provvedere a tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero attraverso l'elaborazione di piani di emergenza ed interventi in situazioni internazionali di pericolo. In considerazione della particolare tipologia delle attività svolte e degli interventi operativi richiesti per fronteggiare le emergenze all'estero, l'Amministrazione ha più volte

---

[1] Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1537 prevede, tra l'altro, l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, ente di diritto pubblico con capacità di diritto privato, che attua gli indirizzi e le finalità stabiliti dal Ministero degli affari esteri.

[2] La comunità internazionale si è impegnata a realizzare nel 2015 i *Millenium Development Goals,* che prevedono il dimezzamento del numero dei poveri nel mondo.

richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di iscrivere i fondi dell'Unità di crisi tra le spese obbligatorie; tale classificazione assicurerebbe una maggiore certezza in merito alle risorse disponibili. Dal 2002 si osserva un costante incremento degli stanziamenti, a conferma di una sempre maggiore attenzione dell'Amministrazione per questo settore.
Nel 2006 sono proseguiti, nell'ambito della missione umanitaria e di ricostruzione dell'Iraq, gli interventi gestiti dalla Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio-Oriente, attraverso la stipula di diversi contratti. In particolare, la Croce Rossa Italiana è stata incaricata di realizzare un programma di sostegno alla riabilitazione delle strutture clinico-assistenziali, per una spesa complessiva di circa 6 milioni (di cui 3,8 relativi ad interventi da concludersi entro il 2005). I contratti più significativi hanno comportato un complessivo impegno di spesa di circa 12 milioni.
Per un esame più approfondito dell'andamento della gestione si rinvia al paragrafo 2. Qui si sottolinea che la rigidità del bilancio del Ministero, caratterizzato da un'alta incidenza della spesa di personale, unita alla riduzione degli stanziamenti rispetto al precedente esercizio ed agli ulteriori tagli conseguenti alle manovre di contenimento della spesa, ha determinato in alcuni settori difficoltà nell'azione amministrativa, che hanno richiesto variazioni di bilancio per sopperire ad insufficienze di risorse.
Per quanto attiene all'attività del Servizio di controllo interno (SECIN), richiamando le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni, si sottolinea che ad oggi nell'Amministrazione degli affari esteri si riscontra una limitata percezione del ruolo di un efficiente sistema di controllo. L'inadeguata attenzione a queste tematiche ha avuto una ricaduta anche sulla insufficiente composizione del Servizio, che richiede professionalità idonee allo svolgimento di funzioni di analisi e di valutazione in sinergia con il complesso procedimento di programmazione.
Per contro, l'Amministrazione ha mostrato sempre una diversa attenzione per il settore dell'informatica. In particolare, con l'avvio nel 2004, si è sviluppato il sistema AMPERE (Amministrazione del Personale del Ministero degli affari esteri), che utilizza come fonti il Sistema Informativo del Ministero (SIMAE). Il portale è operativo dal mese di marzo 2006.
Merita, altresì, di essere sottolineata la realizzazione del "Centro Servizi Firma Digitale" (CSFD) che dovrà consentire lo scambio rapido di documenti tra soggetti diversi sia di altri enti sia di amministrazioni pubbliche.

1.1. L'organizzazione.

La complessa struttura estera del Ministero è articolata, oltre che sulle sedi di ambasciate e consolati, anche su 518 uffici consolari onorari, concentrati nei Paesi caratterizzati da più numerose comunità di italiani residenti ovvero maggiormente interessati da flussi, anche turistici, di connazionali. Alcuni consolati onorari hanno sede in Paesi anche di secondario accreditamento, dove non si trovano le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria[3].

---

[3] La titolarità degli uffici consolari onorari non è affidata ad un funzionario di ruolo dell'Amministrazione, bensì a persona, preferibilmente di cittadinanza italiana ovvero anche locale, affidabile nello svolgimento delle funzioni consolari.
L'incarico consolare onorario é conferito a titolo personale e costituisce un rapporto di servizio volontario per l'espletamento di mansioni in favore dello Stato. Ai sensi dell'art. 72 del d.P.R. n. 18 del 1967, trattasi di incarico gratuito e gli oneri per il funzionamento dell'Ufficio sono a carico dei titolari stessi ai quali, peraltro, possono essere concessi contributi per le spese di ufficio e di rappresentanza, per i quali sono tenuti a rendere i conti alla missione diplomatica o all'ufficio di prima categoria sovraordinato.

Più volte ed in diverse sedi è stata sottolineata la necessità di intervenire con un programma di razionalizzazione della rete diplomatica e consolare nel suo complesso, al fine di migliorarne la dislocazione sulla base di principi ispirati all'equilibrio tra costi e benefici. Peraltro, ad oggi nessun intervento decisivo ha corrisposto a questa esigenza.
Da ultimo, nell'ambito di un più ampio programma di interventi per ottimizzare gli assetti organizzativi dei ministeri, la Legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 404) ha introdotto alcune misure che dovrebbero incidere in modo strutturale sulla organizzazione e sul personale dei ministeri stessi e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ponendosi in funzione strumentale rispetto alle misure di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni. In questo ambito, la lettera g) del richiamato comma 404 dispone l'avvio della ristrutturazione della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura, alla luce anche dei mutati contesti geopolitici, soprattutto in Europa.
Questa ristrutturazione prevede l'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera, con l'affidamento delle funzioni ad un unico soggetto, responsabile dell'ufficio unificato per conto di tutte le rappresentanze. L'attribuzione della gestione contabile di diversi uffici che incidono sul medesimo territorio ad un unico soggetto può contribuire ad ottimizzare l'uso delle risorse, eliminando duplicazioni di procedimenti amministrativi e semplificando la successiva fase della rendicontazione e del controllo.
La Corte, al momento, non conosce le iniziative che l'Amministrazione sta ponendo in essere per dare attuazione a tale disposizione e si riserva pertanto di esprimere le proprie valutazioni in merito nel momento in cui se ne conosceranno le modalità.
Si sottolinea, peraltro, che alcuni aspetti della riforma sono stati anticipati dal d.lgs. n. 307 del 2006, che ha ridisciplinato gli aspetti organizzativi e procedimentali delle attività di gestione amministrativa e contabile delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di prima categoria, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di costituire, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, centri interservizi amministrativi per il coordinamento dell'attività di gestione delle spese concernenti gli uffici all'estero nel medesimo Paese, ovvero nell'area geografica di competenza dei dirigenti preposti ai centri medesimi. Di rilievo, al fine di una migliore programmazione delle spese, è anche la previsione di una relazione annuale nella quale indicare le risorse finanziarie necessarie agli uffici, della quale occorrerà tenere conto anche per la verifica della coerenza tra l'entità delle risorse assegnate ed i risultati raggiunti.
Si osserva che la materia in esame era disciplinata, prima dell'entrata in vigore del richiamato d.lgs. n. 307, da un complesso quadro normativo, caratterizzato da una pluralità di fonti succedutesi nel tempo che rendeva assai problematica ed incerta nei risultati la fase del controllo della spesa. Nonostante l'approvazione con il d.P.R. n. 120 del 2000, recante il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di erogazione e rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze all'estero, permanevano infatti aspetti critici, più volte sottolineati dalla Corte, nella rendicontazione delle spese all'estero e nel loro esame.
Ciò ha indotto il legislatore a conferire al Governo la delega per l'adozione di un decreto legislativo di riassetto delle disposizioni vigenti nello specifico settore.
Proprio al fine di semplificare le procedure di controllo dei rendiconti, l'art. 8 del decreto legislativo richiamato consente la progressiva introduzione di sistemi informatizzati per la trasmissione delle comunicazioni contabili relative agli uffici all'estero, con l'estensione

anche alla materia in esame dell'applicazione delle previsioni normative di cui al codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005).

In questo ambito, il Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra dell'Amministrazione ha avviato un programma che nel triennio 2007/2009 dovrà, tra l'altro, migliorare la gestione dei servizi consolari e semplificare le procedure amministrativo-contabili, di spesa e di gestione. Trattasi del "Centro Servizi Firma Digitale" (CSFD) che dovrà consentire anche lo scambio rapido di documenti tra soggetti diversi.

Per quanto qui di particolare interesse, si osserva che sono in corso di abilitazione alcune funzioni che metteranno in comunicazione un primo gruppo di uffici centrali e di sedi estere con la trasmissione su supporto informatico della documentazione relativa alla gestione ed alla spesa degli uffici esteri.

La Corte, nel valutare positivamente l'impegno dell'Amministrazione per la semplificazione e lo snellimento dei diversi processi amministrativi, sottolinea la necessità che attraverso le nuove procedure sia garantito un tempestivo ed esaustivo controllo dei numerosi centri di spesa e che il nuovo sistema sia reso funzionale anche all'attività di valutazione del Servizio di controllo interno (SECIN), che ad oggi non ha avuto da parte dell'Amministrazione il supporto necessario per il corretto esercizio dei compiti allo stesso affidati dalla legge.

L'Amministrazione sottolinea ormai da tempo la ricaduta negativa di una persistente mancanza di personale appartenente alla dirigenza amministrativa, la cui consistenza organica è stata determinata con d.P.R. n. 89 del 2004[4]. Per ovviare alla vacanza dei posti, l'Amministrazione fa ricorso all'istituto della reggenza, ai sensi dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 che, peraltro, non sempre consente di sopperire alla mancanza del titolare dell'ufficio.

La situazione è particolarmente critica per la Direzione generale per gli affari amministrativi di bilancio e del patrimonio e, anche per altri aspetti, per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Con riferimento a quest'ultimo Centro di Responsabilità (C.d.R.), la Corte ha più volte sottolineato i problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale della Direzione generale, che ad oggi non hanno trovano soluzione in attesa di un nuovo assetto organizzativo annunciato e mai realizzato.

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

2.1. Considerazioni di carattere generale.

In considerazione delle peculiari funzioni attribuite dalla legge all'Amministrazione degli affari esteri, il bilancio è caratterizzato da una forte incidenza delle spese di funzionamento ed, in particolare, della voce "personale", che rende particolarmente rigido il bilancio stesso.

A fronte di un incremento delle dotazioni complessive nel precedente esercizio, che aveva riguardato soprattutto le spese in conto capitale, il 2006 è stato contrassegnato da una riduzione di circa il 9 per cento, che ha ridotto specialmente le spese di investimento.

---

[4] La dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, ad esclusione della carriera diplomatica e di quella dell'area della "Promozione culturale", prevede 54 dirigenti, di cui nove di prima fascia; per l'area della "Promozione cultura" 20 unità. Su 54 dirigenti ne sono presenti 30, di cui 18 assegnati ad uffici della sede centrale e 12 alle sedi estere.

Il taglio delle spese in conto capitale ha inciso particolarmente sugli stanziamenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, completamente azzerati (nel 2005, ammontavano a 180 milioni).

Nei paragrafi che seguono sono analizzati i singoli aspetti dell'andamento della gestione, con riferimento anche agli effetti delle manovre di contenimento della spesa ed ai risultati dell'*audit* su casi di specie. Qui non può non osservarsi che in particolare la ridotta riassegnazione di somme versate per attività rese dall'Amministrazione e il tardivo accreditamento dei fondi determinano difficoltà di una corretta programmazione, attesa l'incertezza sulle somme a disposizione. Inoltre, il perfezionamento dei decreti di variazione di bilancio solo allo scadere dell'esercizio induce l'Amministrazione ad impegnare le somme, in alcuni casi rilevanti, nell'ultima parte dell'anno, con conseguenze sugli stanziamenti in termini di cassa dell'esercizio successivo. Né può sottacersi che si possono produrre, per attività e spese di fatto irrinunciabili, situazioni di mora e aggravio di spesa per pagamenti di interessi.

2.2. Bilancio 2006.

2.2.1. Spesa.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato[5]	Spese correnti	Spese in conto capitale
2004	2.338,4	0,5	2.313,7	24,7
2005	2.511,0	0,5	2.303,8	207,2
2006	2.283,5	0,5	2.270,5	13,0

Gli stanziamenti definitivi accertano una riduzione rispetto al dato del 2005 (- 227,5 milioni), mantenendo peraltro costante il rapporto percentuale con riferimento al totale del bilancio dello Stato.

In linea con i precedenti esercizi, le voci di maggior peso delle spese di parte corrente sono: "trasferimenti correnti a estero", 993,2 milioni; "redditi da lavoro dipendente", 889,1 milioni; "consumi intermedi", 258,3 milioni[6]. Complessivamente, la spesa per il personale assorbe il 40,3 per cento di tutte le risorse finanziarie.

La Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e patrimonio gestisce la quota maggiore delle assegnazioni (35,6 per cento) destinate in massima parte alle spese correnti, con una forte incidenza della voce "funzionamento" (787,9 milioni). Alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è assegnato il 22,9 per cento delle risorse complessive dell'Amministrazione (522,8 milioni), di cui l'87 per cento per interventi. Le residue risorse sono ripartite tra gli altri diciotto Centri di Responsabilità, con quote maggiori per la Direzione generale per gli affari politici, multilaterali e diritti umani (323,3 milioni) e la Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (208,2 milioni).

I trasferimenti correnti ad estero interessano soprattutto la cooperazione allo sviluppo (circa 450 milioni) e gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (318,1 milioni). Gli stanziamenti residui (225 milioni) sono ripartiti in quote minori tra gli altri Centri di Responsabilità.

Le spese in conto capitale sono assegnate in particolare al capitolo 7247, circa 4,4 milioni, per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles

[5] La percentuale è calcolata considerando la spesa dei Titoli I e II.

[6] Le altre voci sono ripartite in: 15,3 milioni per imposte pagate sulla produzione; 24,8 milioni per trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni; 77,1 milioni per trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private; 13 milioni per altre uscite correnti.

(C.d.R. affari amministrativi, bilancio e patrimonio) e al capitolo 7330, circa 5,8 milioni, destinati alle spese per lo sviluppo del sistema informativo (C.d.R. informatica comunicazione e cifra).

Come si evidenzia nella tabella che segue, è ulteriormente migliorata la capacità di impegno dell'Amministrazione con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile, mentre è diminuita rispetto ai residui (passando dal 99 per cento del precedente esercizio al 94,2), pur mantenendo un elevato livello[7].

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2004	2.338,4	2.142,2	91,6	2.385,2	2.168,9	90,9
2005	2.511,0	2.304,8	91,8	2.544,7	2.338,1	91,8
2006	2.283,5	2.112,1	92,5	2.318,6	2.145,2	92,5

Ancora con riferimento alla gestione del bilancio di competenza, si sottolinea che l'incremento della capacità di impegno delle risorse per investimenti ha comportato una notevole riduzione dei residui di stanziamento (da 35 a 19 milioni) - capitolo 7330. Peraltro, tale incremento è stato fortemente influenzato anche dalla ridotta disponibilità di risorse finanziarie, tenuto conto dell'entità degli stanziamenti decurtati sulla base dell'elenco n. 2, allegato alla Legge finanziaria 2006[8].

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie[9], che sono diminuite rispetto al precedente esercizio soprattutto per effetto della riduzione delle economie sugli stanziamenti di competenza.

(in milioni di euro)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
2004	182,6	39,6	222,2
2005	171,4	66,1	237,5
2006	154,4	71,5	226,0

Le economie reali, non compensate dalle maggiori spese, sono pari a 165,8 milioni.

Per effetto della manovra di contenimento della spesa sono diminuite rispetto al 2005 sia la massa spendibile sia le autorizzazioni definitive di cassa; queste ultime in percentuale ancora maggiore.

(in milioni di euro)

Anni	Massa spendibile a	Pagamenti totali b	% c=b/a	Autorizzazioni definitive di cassa d	% e=b/d
2004	2.871,2	2.238,3	78,0	2.396,8	93,4
2005	2.924,3	2.270,3	77,6	2.477,9	91,6
2006	2.720,2	2.082,1	76,5	2.320,1	89,7

[7] Sono interessati, in particolare, il capitolo 1512 (Fondo unico per il personale assunto a contratto a tempo indeterminato presso le sedi estere) ed il capitolo 1621 (Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali).

[8] Spesa per investimenti fissi lordi.

(in valori assoluti)

Esercizio	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni stanziamento di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	% Impegni/Stanz. definitivi
2005	19.070.685,00	3.720.915,00	22.791.600,00	14.961.132,45	65,6
2006	6.347.994,00	2.182.540,00	8.530.534,00	6.235.083,30	73,1

[9] Le economie si riferiscono alla voce di consuntivo "economie e maggiori spese", nella quale si compensano con le maggiori spese.

La diminuzione del rapporto tra pagamenti totali e risorse disponibili è da ricondurre anche ad un incremento di disponibilità intervenuto a fine esercizio, non in tempo utile per l'emanazione dei titoli di spesa[10]. Si registra un, seppur non significativo, decremento dei residui (da 416,5 a 412,6 milioni).
Complessivamente, le eccedenze del 2006 ammontano a circa 11,3 milioni. In parte, tali eccedenze sono state compensate all'interno delle rispettive unità previsionali di base (UPB), mentre residua una eccedenza di circa 7,9 milioni soprattutto da riferire alle spese per stipendi ed oneri riflessi, per le quali l'Amministrazione aveva richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) integrazioni di bilancio a valere sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie, ovvero proposte di variazione compensativa tra capitoli, peraltro non assentite da parte dell'Ispettorato generale politiche di bilancio (I.G.P.B.).

2.2.2. Entrate.
In materia di "entrate", la maggior parte degli introiti consolari affluiscono ai capitoli 2121 (versamenti per il rilascio dei visti, nazionali e Schengen e percezioni consolari in genere), 2421 (versamenti conseguenti al rilascio dei passaporti), 1205 (riscossione dell'imposta di bollo). Anche nell'esercizio in esame è proseguito il *trend* in incremento di tutte e tre le voci di entrata. In particolare al capitolo 2121 sono affluiti circa 64 milioni (58,4 nel 2005), al capitolo 2421[11] circa 2,3 milioni (1,6 nel 2005) ed al capitolo 1205 circa 793 mila euro (192,5 mila euro nel 2005)[12]. L'incremento degli incassi che si registra è da ricondurre in particolare all'introduzione di spese amministrative per le procedure di esame dei visti e all'incremento dei diritti per il rilascio di visti di lunga durata.
L'art. 5 della legge n. 15 del 1985[13], come modificato dal comma 40, dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003[14], ha istituito presso le sedi all'estero del Ministero conti correnti valuta tesoro (CCVT), ai quali affluiscono le entrate consolari, le eventuali eccedenze finanziarie sugli ordini di accreditamento per le spese da effettuarsi all'estero e, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, le altre entrate dello Stato realizzate all'estero. Su richiesta motivata, in attesa dell'accreditamento dei finanziamenti ministeriali, le rappresentanze diplomatiche possono essere autorizzate dalla competente Direzione generale del Ministero ad effettuare prelevamenti dai conti correnti per fare fronte alle esigenze delle sedi stesse. Successivamente, viene disposto il versamento all'entrata del controvalore in euro dell'importo prelevato, iscritto alle pertinenti unità previsionali di base del Ministero medesimo. Questa procedura, oltre ad assicurare alle rappresentanze diplomatiche e consolari disponibilità di risorse, evita perdite di valore a seguito della conversione in euro di valute non convertibili o di difficile convertibilità.
Le risorse così prelevate sono destinate a fronteggiare spese per consumi intermedi delle sedi diplomatiche e consolari all'estero, degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero (fitto locali ed acquisto immobili, acquisto beni ...).

---

[10] In particolare, la cassa è stata incrementata di circa 74 milioni con diversi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, tutti emanati nei mesi di novembre e dicembre 2006.
[11] Gli importi relativi al capitolo 2421 sono al netto delle entrate derivanti dal rilascio del passaporto elettronico (operativo dal 26 ottobre 2006), che affluiscono direttamente al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del decreto interministeriale, Ministro dell'interno-Ministro dell'economia e delle finanze del 9 maggio 2006.
[12]

(in valori assoluti)

Esercizio	Cap. 2121	Diff. Anno %	Cap. 2421	Diff. Anno %	Cap. 1205	Diff. Anno %
2003	38.623.449,18		1.468.910,53		169.859,78	
2004	44.743.549,50	+15,8	1.741.085,86	+18,5	202.775,05	+19,4
2005	58.475.557,94	+30,7	1.653.669,48	- 5,0	192.533,20	-5,1
2006	63.951.054,03	+9,4	2.343.424,12	+41,7	793.248,24	+312,0

Dati comunicati dal Ministero degli affari esteri

La Legge finanziaria 2007, art. 1 commi 1315 e 1316, ha disposto l'immediata entrata in vigore dei nuovi importi dei visti nazionali, senza la necessità di un ulteriore decreto interministeriale e l'introduzione di un meccanismo di stabilizzazione del differenziale degli importi tra visti Schengen e quelli nazionali.
[13] Legge 6 febbraio 1985, n. 15, recante "Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli affari esteri".
[14] Legge 24 dicembre 2003, n. 350, Legge finanziaria per il 2004.

Inoltre, il successivo art. 6 della richiamata legge n. 15, prevede che, sempre su autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le esigenze delle ambasciate e dei consolati, ed eventualmente di altre amministrazioni, possa essere consentito l'utilizzo delle disponibilità dei conti correnti valuta tesoro, salvo il reintegro attraverso il versamento all'entrata dell'importo in euro.
A seguito dell'entrata in vigore della disposizione recata dall'art. 3, comma 40, della legge n. 350 del 2003, il Ministero dell'economia e delle finanze, che già aveva anticipato in linea generale gli adempimenti per la gestione dei CCVT e per le modalità di finanziamento tramite gli stessi conti[15], ha sottolineato la necessità di avere maggiori informazioni sulle giacenze dei conti stessi. Il Ministero degli affari esteri, in data 8 settembre 2005, ha provveduto a diramare, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le istruzioni operative e di semplificazione relative agli adempimenti da porre in essere per consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare la vigilanza ed i controlli di competenza sui finanziamenti tramite prelevamenti da CCVT.
L'Amministrazione ha comunicato, come da tabella in nota, le giacenze al 31 dicembre 2006 con riferimento alle più importanti valute[16]. Il valore complessivo raggiunge circa 45,6 milioni (58 al 31 dicembre 2005). Oltre alle valute indicate in nota, in alcune sedi sono giacenti fondi in monete locali che, a causa di normative del Paese ospitante, non possono essere convertite in monete forti e neppure trasferite. Nel 2006 il loro controvalore ha superato i 20 milioni.
L'Amministrazione, a seguito del limite posto dalla circolare n. 7 del 2006 della Ragioneria Generale dello Stato[17], ha potuto chiedere al Ministero dell'economia e delle finanze la riassegnazione di soli 4 milioni.
Per consentire un maggior utilizzo dei fondi non trasferibili ed inconvertibili, la Legge finanziaria 2007 ha ampliato le tipologie di spesa per le quali possono essere utilizzati questi fondi. Peraltro, l'Amministrazione ha sottolineato come in alcuni Paesi, dove l'introito di moneta locale derivante dal rilascio dei visti è assai elevato, l'utilizzo dei fondi per le spese delle amministrazioni presenti nel Paese ospitante non copre la totalità delle risorse disponibili che, di conseguenza, sono soggette ad una perdita di valore per la svalutazione della moneta locale.
Sempre in materia di entrate, si richiama l'attenzione sul disposto del comma 1318 della legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria 2007), che ha istituito presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari un Fondo speciale destinato a finanziare la manutenzione degli immobili, i contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale e l'attività di istituto delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari. Al Fondo in parola possono affluire le somme rinvenienti da atti di donazione e di liberalità e gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati.
Al momento non si conoscono le modalità di funzionamento e di rendicontazione del Fondo di cui si tratta e di conseguenza non si possono fornire ulteriori elementi di conoscenza e valutativi sulla natura della gestione stessa.

---

[15] Con d.m. 6 agosto 2003.

[16]

Valuta	*Giacenze al 31.12.2006*	*Controvalore in euro*
Dollari australiani	1.496.469,30	999.406,82
Dollari canadesi	488.903,55	305.564,72
Dollari USA	9.230.797,86	7.046.410,58
Euro		27.798.913,16
Frs.sv.	8.273.906,82	5.338.004,40
Lire sterline	1.876.126,50	2.719.023,91
Rand	10.950.143,90	1.386.094,06
Totale		45.593.417,65

[17] La circolare richiamata ha previsto che le riassegnazioni delle entrate, a decorrere dal 2006, per le spese che hanno impatto diretto sul conto economico consolidato della P.A., non possano superare l'importo complessivo di quelle effettuate nel 2005.

2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa.

Come è noto, al fine di arginare l'espansione della spesa pubblica, in particolare dall'esercizio 2004, sono state poste in essere misure di contenimento, che hanno sia interessato i processi di spesa sia disposto tagli agli stanziamenti iniziali dei bilanci delle amministrazioni centrali e tetti alla crescita della spesa. In particolare, come obiettivo prioritario è stata indicata la riduzione dei consumi intermedi.

A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004[18] (Legge finanziaria per il 2005), per il triennio 2005/2007, ha previsto che la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, non superi il 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno.

Il successivo comma 8 ha individuato le modalità per raggiungere tale obiettivo; a tal fine ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004, decurtati del 40 per cento dal DL n. 168 del 2004[19], gli incrementi degli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa delle singole amministrazioni relativamente alle spese che hanno un impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Per le spese di parte corrente, queste riduzioni interessano particolarmente i consumi intermedi, andando ad incidere sulle spese destinate al funzionamento e, per la parte in conto capitale, sugli investimenti (investimenti fissi lordi e contributi). Inoltre, un'ulteriore riduzione alle dotazioni iniziali delle unità previsionali di base (UPB) per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria è stata disposta dal comma 295[20] della medesima Legge finanziaria.

Ancora con riferimento al triennio 2005/2007, il successivo comma 9 ha limitato le riassegnazioni di entrate e l'utilizzo dei fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste, disponendo il limite del 2 per cento al loro incremento, rispetto al dato finale del precedente esercizio.

Proseguendo in questa azione di contenimento della spesa pubblica, la legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006) ha recato ulteriori disposizioni che presentano carattere strutturale, in quanto la loro azione è prevista in via continuativa a decorrere dal 2006. In particolare, il comma 7 ha disposto per le amministrazioni dello Stato l'assunzione mensile di impegni non superiore ad un dodicesimo della spesa prevista per ciascuna unità previsionale di base. La violazione del divieto di cui al presente comma rileva agli effetti della responsabilità contabile[21]. Agli Uffici centrali del bilancio è stata affidata la valutazione delle spese da ricondurre nell'ambito di quelle aventi natura obbligatoria e di conseguenza non soggette alla regola dei dodicesimi, che inserisce di fatto una gestione provvisoria del bilancio non più limitata ai primi quattro mesi dell'anno.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento e premesso che il rispetto del limite all'incremento della spesa del 2 per cento deve essere riferito all'intero comparto statale, con possibilità per alcune amministrazioni di superare il limite stesso a fronte di compensazioni da parte di altri dicasteri, si osserva che l'Amministrazione, nel complesso

---

[18] Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

[19] Il decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004, ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per le spese per missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento.

[20] In particolare, il comma 295 ha previsto, in aggiunta al tetto di spesa indicato al comma 8, una riduzione per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria tale da assicurare una minor spesa complessiva nel bilancio dello Stato pari a 700 milioni per l'anno 2005 e a 1.300 a decorrere dal 2006.

[21] Le operazioni di accantonamento, per assicurare il rispetto del limite mensile di 1/12, sono state effettuate direttamente dal Sistema informativo.

delle categorie interessate al contenimento della spesa, ha rispettato il limite anzidetto, la cui applicazione prevede peraltro la possibilità di effettuare compensazioni tra le categorie stesse.

Infatti, l'incremento della voce "consumi intermedi" superiore al limite del 2 per cento (+3,5 per cento) è stato compensato dalla riduzione delle altre categorie. In merito alla riduzione delle spese di missioni e trasferimento (-25,2 per cento), l'Amministrazione ha osservato che i tagli generalizzati a questa tipologia di spesa possono determinare difficoltà a garantire la presenza di propri rappresentanti presso le organizzazioni internazionali, l'Unione europea e le altre sedi di incontri internazionali.

Sul punto la Corte ha più volte sottolineato la necessità che le misure di contenimento della spesa pubblica procedano attraverso interventi selettivi, che tengano conto delle specifiche esigenze di ogni amministrazione, in relazione ai compiti alle stesse affidati dalla legge ed, al loro interno, alle priorità dei diversi uffici. In sede di programmazione e di ripartizione delle risorse l'applicazione di un mero criterio storico della spesa non è sufficiente per la valutazione dell'entità delle risorse necessarie a garantire il corretto svolgimento dell'azione amministrativa. Al fine di evitare, da un lato, richieste di risorse in parte non necessarie e che inducono ad impegni in prossimità della scadenza dell'esercizio finanziario al solo fine di mantenere un determinato "tetto di spesa" e, dall'altro, tagli generalizzati in misura pari per tutti i centri di spesa interessati, prescindendo dalle reali diverse esigenze, deve soccorrere l'azione del SECIN di attenta e puntuale valutazione e verifica della coerenza tra richieste e risultati dell'azione amministrativa posta in essere.

Gli investimenti fissi lordi hanno subito un taglio di circa 14,3 milioni (da circa 22,8 milioni nel 2005 a 8,5 nel 2006).

L'Amministrazione ha comunicato che, nonostante siano stati esclusi dall'applicazione della norma 91 capitoli su 150, la regola dell'assunzione degli impegni per dodicesimi ha comportato ripercussioni sulla corretta gestione della spesa nei settori dove più numerosi sono gli interventi su progetti e programmi, i cui impegni sono difficilmente frazionabili.

Le somme accantonate[22] ai sensi dell'art. 25, comma 1, della legge n. 248 del 2006, pari a circa 1,022 milioni, sono state versate in entrata a valere sui rispettivi capitoli, così come previsto dal successivo comma 2. L'Amministrazione non ha ritenuto di chiedere la rimodulazione di tali accantonamenti, facoltà prevista dal comma 3.

Inoltre, in attuazione al disposto della legge n. 233 del 2006, che ha previsto una riduzione delle spese degli Uffici di Gabinetto, per compensare le maggiori spese connesse con l'istituzione di nuovi Ministeri, sono state apportate variazioni negative pari a 279 mila euro.

Per quel che concerne l'impatto dei vincoli posti alle riassegnazioni di somme versate in entrata, si premette che il limite di cui ha potuto fruire il Ministero per l'anno in esame è stato stabilito nella misura di 4,141 mila euro, utilizzato per 3,718 mila euro.

Premesso che tutte le riassegnazioni sono state effettuate ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 267 del 2005, si sottolinea che il limite fissato ha certamente limitato la possibilità da parte dell'Amministrazione di utilizzare il citato strumento normativo, tenuto conto che nel corso del 2006 la giacenza media del controvalore dei CCVT denominati in valuta inconvertibile e/o intrasferibile è stata di oltre 40 milioni.

---

[22] I capitoli con importi più significativi sono: 1575 (166.630 euro), 2760 (127.532 euro), 1722 (125.775 euro), 2504 (80.693 euro), 2470 (69.829 euro), 1504 (68.436 euro).

La spesa per relazioni pubbliche, rappresentanza e convegni, sulla quale la Legge finanziaria 2006 ha determinato il limite del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2004, successivamente ridotto dall'art. 27, della legge n. 248 del 2006 al 40 per cento, è stata pari a 3,9 milioni.
Sono stati rispettati i limiti imposti dai commi 9, 10, 11 e 56 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006 alle spese di rappresentanza, consulenza ed autovetture, come indicato nella tabella che segue:

Tipologia	Limite 2006	Impegnato
rappresentanza	4.100.672,64	1.207.480,92
consulenze	412.826,49	335.629,19
autovetture	2.779.078,94	2.203.151,14

2.4. Audit finanziario-contabile.

L'analisi che segue viene distinta nell'*audit* che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero e nell'*audit* su particolari filiere contabili, partendo da ordinativi estinti nel 2006.
Si tratta, in quest'ultima fattispecie, dell'evoluzione della sperimentazione iniziata con la relazione sul rendiconto 2004.

2.4.1. *Audit* sul sistema-contabile.

Gli stanziamenti iniziali in corso di esercizio hanno subito una variazione in aumento di circa 327 mila euro, di cui 255 mila euro con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, che hanno interessato soprattutto la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e le Direzioni generali per gli affari amministrativi e per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente. I tempi, spesso lunghi per l'assegnazione delle risorse finanziarie, stabilite sia con leggi (come in relazione al nuovo sistema di rilascio dei visti), o da altri provvedimenti (fondi per le elezioni politiche, variazioni di bilancio richieste con reperimento di risorse all'interno del bilancio dell'Amministrazione, assestamento di bilancio) e l'erogazione in una fase troppo avanzata della gestione finanziaria, possono essere di ostacolo alla programmazione delle attività e non consentire l'utilizzazione dei fondi stessi.
L'Amministrazione ha sottolineato degli aspetti di criticità dei capitoli nei quali sono allocate le risorse per le spese di manutenzione delle sedi diplomatiche e per l'acquisto di immobili. Con riferimento al primo punto, il capitolo 1573, sul quale gravano le spese di manutenzione, ha osservato che le assegnazioni sono sempre inferiori al 50 per cento delle richieste, con l'unica eccezione dell'esercizio 2004, quando hanno raggiunto il 62 per cento, con difficoltà ed in alcuni casi impossibilità di assicurare interventi tempestivi finalizzati alla manutenzione del patrimonio immobiliare all'estero[23].
Nelle ultime due relazioni al Parlamento, era stato sottolineato che l'azione amministrativa era caratterizzata da un anomalo numero di provvedimenti ammessi a registrazione dal competente Ufficio centrale del bilancio ai sensi dell'art. 9, comma 1,

[23] Con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare all'estero, la Legge finanziaria 2007, art. 1, commi 1311 e 1312, ha previsto l'elaborazione, entro il 30 luglio 2007, da parte dell'Amministrazione degli affari esteri che si avvale dell'Agenzia del demanio, di un piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato ubicato all'estero, sulla base di una ricognizione e di una stima dei beni che devono tener conto dell'analisi comparativa tra costi e benefici. A conclusione di questa prima fase dovranno essere individuati i cespiti per i quali proporre la dismissione.

del d.P.R. n. 38 del 1998[24], che avevano interessato diversi capitoli di spesa, in particolare della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Atteso che il ripetersi di tali procedure può rappresentare un elemento indicativo di possibili irregolari modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, la Corte aveva sollecitato una maggiore attenzione da parte dell'Amministrazione nel ricorso alla norma richiamata. Nel 2006 il fenomeno si è sensibilmente ridotto, continuando ad interessare soprattutto la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.
Particolari aspetti problematici presenta nell'ambito di tale Direzione generale il settore dell'esame della rendicontazione presentata dalle Organizzazioni non governative (ONG). Sul punto, per unicità di trattazione si rinvia al paragrafo 3.2.

2.5. Verifiche di affidabilità.
Di seguito, vengono riportati i titoli di pagamento esaminati:

Direzione generale per gli affari amministrativi, bilancio e patrimonio
Cap. 1397 - Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti...ecc.
Mandati n. 69 - esercizio di provenienza 2005 e n. 266 esercizio di provenienza 2006.
Il primo titolo riguarda la fornitura del servizio di presidio fisso per l'impianto antincendio da parte della ditta SIRAM S.p.A. per una spesa di 304.177,89 euro.
Il titolo n. 266 afferisce il contratto a licitazione privata stipulato in data 17/12/2002 tra il Ministero delle infrastrutture e trasporti - Provveditorato alle OO.PP. per il Lazio e la A.T.I. IGIT S.p.A. mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese, per l'effettuazione dei lavori, relativi al IV lotto, di adeguamento della sede della Farnesina alla normativa antincendio. I lavori, interrotti a causa dell'indisponibilità dei luoghi, sono stati completamente ultimati solo nel mese di agosto 2006 Tali ritardi hanno reso necessaria la reiscrizione in bilancio dei residui perenti, pari a 307.271,13 euro, somma liquidata alla Ditta con il mandato di pagamento in esame;
Cap. 7245 - Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative spese connesse di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche...ecc
Mandato n. 4 - esercizio di provenienza 2004.
Trattasi di lavori di manutenzione straordinaria e adattamento funzionale degli edifici del comprensorio dell'Ambasciata d'Italia a Kabul, che hanno comportato una spesa pari a 435.780,00 euro, liquidata all'Impresa Lattanzi S.r.l., affidataria dei lavori stessi.

Direzione generale informatica, comunicazioni e cifra
Cap. 1712 - Noleggio, trasporto e installazione di apparecchiature informatiche e per l'automazione degli uffici dell'Amministrazione centrale...ecc.
Mandato n. 181 - esercizio di provenienza 2006.
Il titolo esaminato si riferisce ad una spesa in economia di 135.453,88 euro, per l'acquisto di materiale informatico di facile consumo dall'ERREBIAN S.p.A..
Cap. 7330 - Spese per lo sviluppo del sistema informatico.
Mandato n. 52 - esercizio di provenienza 2005.

[24] La richiamata disposizione prevede la registrazione con osservazioni, sulla base di una assunzione di responsabilità del dirigente che ne dispone l'emissione, di quei provvedimenti che l'Ufficio centrale del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze non ritiene legittimi.

Con atto di cottimo fiduciario è stato richiesto alla MATHEMA S.r.l. la progettazione di un nuovo data-base per la bonifica degli indirizzi e dell'attribuzione Stato-territori delle Anagrafi consolari. La spesa in economia è stata pari a 155.787,84 euro.

Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

Cap. 2164 - Manutenzione ordinaria e riparazione di immobili e di impianti.

Mandato n. 48 - esercizio di provenienza 2006.

La spesa si riferisce alla realizzazione di un nuovo impianto centralizzato di climatizzazione affidata alla Ditta SO.GEST. Impianti S.r.l., per un costo pari a 226.800,00 euro.

Cap. 2169 - Spese per studi, ricerche e consulenze con Università, Istituti pubblici e privati, ivi comprese le spese di missione, spese per pubblicazioni ecc.

Mandato n. 550 - esercizio di provenienza 2006.

A seguito di gara pubblica, è stato affidato ad un'associazione temporanea di imprese, mandataria la società LEO BURNETT COMPANY S.r.l., lo studio di soluzioni informatiche e di creazione di siti, per una spesa di 362.400,00 euro.

Cap. 2170 - Acquisto, noleggio, manutenzione e riparazioni di immobili, arredi ed apparecchiature, anche informatiche e produzione di software, nonché materiale di consumo.

Mandato n. 77 - esercizio di provenienza 2006.

Trattasi dell'affidamento a trattativa privata del servizio per la gestione in *outsourcing* del sistema informativo della DGCS per il triennio 2005-2007 al Raggruppamento temporaneo di imprese FINSIEL - GFI OIS S.p.A., in seguito a procedimento di gara ristretto ad alcune imprese in relazione ad un decreto di segretazione adottato dal Direttore generale. Il decreto originario del 9 novembre 2005, approvativo del contratto stipulato il 30 dicembre 2004 tra la DGCS e la società GFI OIS S.p.A., è stato oggetto di rilievo della Corte, trasmesso alla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte. La Sezione con deliberazione n. 3/2006/P nell'adunanza congiunta del I e II Collegio del 19 gennaio 2006 ha ricusato il visto e la conseguente registrazione eccependo un vizio nel procedimento amministrativo, in quanto la determinazione all'approvazione del contratto è stata assunta dall'Amministrazione senza la valutazione tecnico giuridica del CNIPA, organo a ciò deputato per legge (art. 8 d.lgs. n. 39 del 1993).

In data 21 aprile 2006 il Direttore generale ha emesso un nuovo decreto approvativo del contratto ove risulta l'acquisizione del parere obbligatorio del CNIPA previsto dalla suddetta normativa. Con il mandato in esame sono stati liquidati 615.904,25 euro.

Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale

Cap. 2619 - Contributi in denaro e materiale didattico alle scuole non governative all'estero.

Mandato n. 2 - esercizio di provenienza 2006.

I contributi previsti dal capitolo di bilancio in esame sono ripartiti sulla base di un decreto ministeriale che ha stabilito i criteri ai quali la Direzione generale deve attenersi. Le richieste di contributo in denaro, corredate di motivazioni, sono avanzate dagli enti gestori delle scuole italiane non governative all'estero e trasmesse per il tramite delle competenti rappresentanze diplomatiche e consolari.

Con decreto del 22 giugno 2006 la Direzione generale ha autorizzato il versamento alla Banca d'Italia per il successivo accreditamento alle sedi per complessivi 1.650.000,00 euro.

Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie
Cap. 3153 - Contributi in denaro, libri e materiali didattici e relative spese di spedizione, comitati, associazione...ecc.
Mandato n. 104 - esercizio di provenienza 2006.
Con decreto del 9 maggio 2006 la Direzione ha autorizzato a titolo anticipo (60 per cento) il pagamento di 552.000,00 euro all'Ufficio italiano cambi a favore dell'Ente: Centro scuola e cultura italiana di Toronto su una maggior somma di 920.000,00 euro.
Le attività finanziate rientrano tra le iniziative scolastiche e di assistenza scolastica a favore di cittadini italiani residenti all'estero che l'Amministrazione degli affari esteri supporta ai sensi del d.lgs. n. 297 del 1994[25]. L'assegnazione dei contributi è disciplinata dalla circolare della competente Direzione generale che stabilisce gli elementi sulla cui base procedere alla valutazione delle richieste di finanziamento[26], che devono essere corredate dal bilancio preventivo e sono inoltrate al competente consolato con il parere del locale Comitato degli italiani residenti all'estero (Comites), ove sia presente[27].
L'esame della documentazione relativa alle procedure che si sono concluse con l'emissione dei titoli di spesa esaminati in sede di *audit* non ha evidenziato irregolarità.

3. Le funzioni del Ministero: tematiche rilevanti.

3.1. La programmazione.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 94 del 1997[28], assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai Centri di Responsabilità. In tale contesto, le note preliminari e le direttive generali del Ministro, formulate per l'indirizzo

[25] D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, che in gran parte ha ripreso le disposizioni contenute nella legge 3 marzo 1971, n. 153. Trattasi di iniziative realizzate da enti, associazioni e comitati privati che intrattengono rapporti con le famiglie degli alunni mettendo a disposizione i locali dove si svolgono i corsi, fornendo il materiale didattico e reclutando, sulla base della normativa locale, i docenti.
[26] Sono valutate le spese sostenute dagli enti richiedenti per il materiale didattico, per l'affitto dei locali e per l'eventuale formazione dei docenti. Sono anche prese in considerazione le entrate proprie degli enti stessi (contributi delle famiglie ed eventuali contributi delle autorità locali).
[27] La disciplina dei Comites è dettata dalla legge 23 ottobre 2003, n. 286. In ogni circoscrizione consolare ove risiedono almeno tremila cittadini italiani, è istituito un Comitato degli italiani residenti all'estero, organo di rappresentanza nei rapporti con le strutture diplomatico-consolari.
La richiesta di finanziamento è inoltrata al Ministero con i pareri dell'ambasciata e del consolato, che costituiscono la base sulla quale la Direzione generale valuta la congruità della richiesta stessa. I responsabili degli uffici consolari, per l'esame delle richieste, si avvalgono, ove presenti, degli uffici scolastici diretti da un dirigente scolastico appartenente ai ruoli del Ministero della pubblica istruzione. Se sorgono motivi di perplessità, l'approfondimento istruttorio è svolto oltre che dal consolato anche dell'ambasciata. L'erogazione del contributo è disposta in due *tranche* o in un'unica soluzione, a seconda dell'entità del contributo. In ogni caso, il beneficio è erogato ad attività scolastica avviata. Il controllo delle attività finanziate è effettuato dalle sedi consolari, che sono chiamate a monitorare l'attività degli enti (numero di corsi, alunni, insegnanti), la didattica e la qualità dell'offerta formativa.
Sotto l'aspetto contabile, gli enti devono rendicontare le spese sostenute presentando i bilanci consuntivi alle sedi consolari, che verificano la documentazione contabile prodotta a sostegno del bilancio. Il consolato deve presentare una propria dichiarazione, in cui attesta la veridicità del bilancio e riscontra: l'attività effettuata, la sua conformità con quanto previsto, l'effettuazione dei corsi autorizzati. I bilanci consuntivi, così controllati e vidimati dagli uffici consolari, sono esaminati dalla Direzione generale e successivamente dall'unità centrale di bilancio dell'Amministrazione.
[28] Legge 3 aprile 1997, n. 94.

politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, devono costituire due momenti di un unico processo di programmazione, mantenendo uno stretto nesso funzionale.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2006 è stata predisposta sullo schema seguito per il documento afferente al precedente esercizio finanziario e, come questo, è caratterizzata da una certa genericità.

E' articolata in sette sezioni, che individuano sinteticamente le priorità politiche, gli obiettivi strategici e operativi, il processo di monitoraggio dell'attuazione della direttiva, la riprogrammazione degli obiettivi operativi, le caratteristiche essenziali del sistema di valutazione dei dirigenti, le indicazioni in materia di interventi formativi e sull'attività normativa. La nota preliminare, che precede la direttiva ed accompagna lo stato di previsione, è strutturata sulla base dei Centri di Responsabilità e richiama in particolare la necessità di contenere e razionalizzare le risorse nonché di semplificare le procedure.

Segue un procedimento in parte del tutto peculiare la programmazione nel settore della cooperazione allo sviluppo. Si articola, infatti, su due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)[29] detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale[30], il quale le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

La relazione previsionale si proietta nel triennio, mentre le direttive del Ministro hanno un carattere di maggiore sinteticità e vanno integrate dalla deliberazione del Comitato direzionale, che contiene più specifiche indicazioni di ordine finanziario.

In sintesi, la programmazione si esplica con le decisioni di Governo, che coinvolgono a caduta soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero degli affari esteri, che predispongono i documenti di pianificazione di rispettiva competenza. Il Comitato direzionale approva gli interventi ammessi a finanziamento, la Direzione generale provvede all'impegno delle spese, cura la realizzazione e deve effettuare il successivo monitoraggio.

---

[29] La legge n. 537 del 1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri. Nel giugno 1995, il CIPE ha fissato le linee direttrici di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'AIDS. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di Paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

[30] Istituito dall'art. 9 della legge n. 49 del 1987. Vi partecipano, in ragione della complessità della materia, i direttori generali dell'Amministrazione degli affari esteri, due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

3.2. Unità di crisi.

Come è noto, all'Unità di crisi è affidato il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero[31].

Come già osservato al paragrafo 1., l'andamento incrementale degli stanziamenti allocati sul capitolo 1154[32] nell'ultimo quinquennio attesta una sempre maggiore attenzione per il ruolo svolto dall'Unità di crisi e, conseguenzialmente, per l'entità delle risorse necessarie allo svolgimento corretto delle attività connesse agli interventi all'estero in situazioni di emergenza.

Peraltro, si osserva che nonostante l'andamento del bilancio nell'ultimo triennio abbia dimostrato che è necessaria una dotazione di circa 7 milioni di euro, lo stanziamento iniziale si presenta sempre sottostimato, con la necessità di successive integrazioni, che possono perfezionarsi anche verso la fine dell'anno, con difficoltà per l'Amministrazione di provvedere ad una corretta programmazione, all'assunzione in tempo utile degli impegni ed alla erogazione dei pagamenti.

Lo stanziamento assestato ha così raggiunto i 7,4 milioni, dagli iniziali 5,5 milioni (4,7 nel 2005); le risorse devono coprire sia le spese per gli interventi di emergenza all'estero sia i costi di funzionamento della struttura.

A tale importo deve essere aggiunto quanto destinato alle spese per le attività di emergenza in Iraq, come previsto dalle leggi n. 37 e n. 158 del 2005[33] (circa 6,9 milioni).

Complessivamente, le risorse assegnate, ripartite in due diversi piani gestionali relativi alle spese di funzionamento (7,4 milioni) ed alle spese per le attività di emergenza in Iraq (6,9 milioni), sono state pari a circa 14,3 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio (5,8 milioni nel 2002, 7,6 nel 2003, 10,5 nel 2004, 11,4 nel 2005).

Come già osservato, anche in considerazione della particolare tipologia delle attività svolte e degli interventi operativi richiesti per fronteggiare le emergenze all'estero, che presuppongono tempestività e certezza in merito alle risorse alle quali attingere, l'Amministrazione ha più volte sollecitato il Ministero dell'economia e delle finanze al fine di ottenere l'iscrizione dei fondi tra le spese obbligatorie.

Le principali voci di spesa sostenute nell'ultimo triennio possono essere raggruppate in tre categorie: spese di funzionamento della struttura[34], spese per attività di prevenzione e spese per la gestione delle crisi.

In particolare, tra le spese per la prevenzione vanno considerate le risorse con le quali sono finanziate le missioni di nuclei specializzati dei Carabinieri del Reggimento Tuscania, determinate dall'insorgere di situazioni di rischio o di minaccia e dei Carabinieri del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RACCIS), nonché l'invio di missioni per la valutazione dell'adeguatezza dei piani di emergenza, oltre alle polizze assicurative del personale interessato alle anzidette missioni.

---

[31] L'Unità di Crisi elabora analisi sulle aree di tensione e piani di emergenza, attua interventi all'estero, in collaborazione con le rappresentanze diplomatiche e gestisce una banca dati di informazioni turistiche.

[32] Capitolo 1154: "Spese relative all'acquisto di beni e servizi - compresi gli interventi di emergenza all'estero - per il potenziamento, il funzionamento e la conduzione tecnica del Centro situazioni di crisi presso il Ministero degli affari esteri".

[33] Leggi 18 marzo 2005, n. 37 e 31 luglio 2005, n. 158.

[34] Sono comprese non solo le spese correnti per il funzionamento della Struttura, ma anche il potenziamento di strumenti tecnologici, informatici e di comunicazione, che garantiscono una costante conoscenza di dati indispensabili per interventi di emergenza, quali il numero e la dislocazione degli italiani all'estero. Inoltre, sono state finanziate la realizzazione di un sistema di comunicazione con i connazionali all'estero e con le autorità estere; l'elaborazione e l'aggiornamento costante di piani di emergenza per i Paesi esteri, comprensivi di piani di evacuazione e la realizzazione di un servizio permanente di telemedicina.

Nel 2006, le spese per 186 missioni dei Carabinieri Tuscania (cap. 1154, piano gestionale 1) sono state pari a 6,6 milioni. Si conferma il trend in crescita costante degli ultimi anni (da 860.000 euro nel 2002, a 2,7 milioni nel 2003, a 4,1 nel 2004).
A queste missioni si aggiungono quelle del personale che deve coadiuvare le ambasciate ed i consolati, nonché le autorità locali nella fase acuta delle crisi.
Inoltre, con le risorse assegnate all'Unità di crisi si provvede all'acquisto ed alla distribuzione di materiale di emergenza ed ai rimpatri per motivi sanitari.
L'Amministrazione ha segnalato, come peraltro già sottolineato con riferimento ai precedenti esercizi finanziari, la necessità di una determinazione dell'organico della struttura, che si avvale di tre funzionari diplomatici e di diciassette unità di personale delle aree funzionali, maggiormente adeguata alle particolari esigenze di presenza continuativa del personale nelle situazioni di crisi.

3.3. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

3.3.1. Considerazioni generali.
L'aiuto pubblico ai Paesi in via di sviluppo (APS[35]), determinato nei Paesi OCSE dal rapporto tra i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio ed il prodotto interno lordo (si ricorre a questo parametro per verificare il rispetto dell'obiettivo delle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo lo 0,7 per cento del PIL), ha raggiunto lo 0,20 per cento del PIL, molto al disotto dell'obiettivo dello 0,33 per cento al quale aveva aderito anche l'Italia al Consiglio europeo di Barcellona del 2002 (nel 2005 la percentuale aveva avuto un incremento dallo 0,17 allo 0,29 per cento per effetto soprattutto dell'annullamento del debito dell'Iraq e della Nigeria e per l'approvazione del rifinanziamento di Istituti finanziari internazionali)[36]. L'UE ha indicato nello 0,3 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Insieme all'Italia si sono mantenuti al di sotto della percentuale indicata la Grecia ed il Portogallo.
Come è noto, il Ministero degli affari esteri gestisce solo un terzo dei finanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo; circa due terzi sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e sono costituiti da trasferimenti all'UE, dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[37], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri Ministeri (Ambiente, Salute, Interno), alle Regioni ed agli Enti locali.
Nel 2006 è stata completata la cancellazione del 50 per cento del debito pakistano (circa 59 milioni, ai quali devono essere aggiunti USD 26.754.761); è stato firmato il II Accordo di cancellazione del debito dell'Honduras per USD 160 milioni ed a valere su questi fondi è stato autorizzato un programma di alimentazione del valore di 16 milioni di USD.
Infine, è stato firmato un primo Accordo per la conversione di una parte del debito peruviano, per un valore di 116 milioni di dollari, in un programma di lotta alla povertà nelle Regioni più povere del Paese.
L'aiuto pubblico allo sviluppo è definito dal Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) quale insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente

---

[35] In ambito internazionale ODA - "*official development assistance*".
[36] In ambito di Nazioni Unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015 lo 0,70 per cento.
[37] La legge n. 209 del 2000 aveva previsto un tetto massimo di 12.000 miliardi di lire per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi di lire per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi di lire per i crediti commerciali, da realizzare entro tre anni dall'entrata in vigore della legge. La scadenza dei tre anni è stata successivamente abolita insieme al tetto di riduzioni del debito.

componente a "dono"[38], destinati ai Paesi del sud del mondo e alle istituzioni multilaterali (agenzie, organizzazioni e programmi delle Nazioni Unite), per promuoverne lo sviluppo economico e il benessere sociale.
L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[39], il dono[40], il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 del 1987[41] per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.
La Direzione generale utilizza quattro tipologie di indicatori del volume dell'APS: gli stanziamenti assegnati; le iniziative deliberate dal Comitato direzionale o dal Direttore generale, quale indicatore dei programmi che hanno completato l'istruttoria tecnico-economica, ma che ancora non hanno visto impegni di spesa; gli impegni di spesa assunti nell'esercizio di riferimento, che segnalano l'inizio concreto dell'attuazione dell'intervento di cooperazione; i pagamenti effettuati nell'anno, indicatore utilizzato sul piano internazionale per misurare l'APS dei Paesi OCSE in rapporto al PIL. L'Amministrazione non ha comunicato l'indicatore provvisorio relativo all'anno in esame.

3.3.2. Attività di cooperazione allo sviluppo.
Nel 2006, il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per un valore di 395 milioni, con una ulteriore riduzione rispetto ai precedenti esercizi (739,3 milioni nel 2005; 800,5 nel 2004; 753,7 nel 2003). Il valore delle deliberazioni è superiore agli stanziamenti di bilancio e si configura, attesa la mancata individuazione di un tasso di realizzazione, più come una programmazione politica, che si proietta in più esercizi, che non come una programmazione finanziaria. La ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato: 280,5 milioni per doni (533,5 nel 2005; 339,9 nel 2004; 558,9 nel 2003), circa 113 milioni per crediti di aiuto (205,4 nel 2005; 459,5 nel 2004; 193,4 nel 2003) e 1,6 milioni per le imprese miste (0,5 nel 2005; 1,1 nel 2004; 1,6 nel 2003). Quest'ultimo intervento, come già osservato, non costituisce aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall'OCSE.
I progetti di importo inferiore a 1 milione sono stati approvati dal Direttore generale per un valore complessivo di circa 174,4 milioni (189,2 nel 2005), a fronte di 396 delibere.

---

[38] La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.
[39] Trattasi di finanziamenti a credito per progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo, con la restituzione del capitale prestato a condizioni estremamente agevolate. Il Paese beneficiario sceglie, attraverso procedure concorsuali, le imprese, che comunque devono essere sempre italiane, e stipula i relativi contratti (credito legato), anche se il credito può finanziare costi locali e l'acquisto da Paesi terzi di beni inerenti ai progetti fino ad un tetto massimo dell'80 per cento. Tuttavia l'Italia si è impegnata - a seguito di una raccomandazione OCSE - a concedere crediti slegati, a partire dal 1° gennaio 2002, ai Paesi meno avanzati.
I progetti, concordati con i Paesi beneficiari, devono rientrare nelle priorità indicate dal CIPE, specificate di anno in anno dalle direttive del Ministro degli affari esteri, e nella programmazione approvata dal Comitato direzionale e devono corrispondere ai programmi-paese e ad altri accordi internazionali siglati dall'Italia.
La cooperazione italiana valuta i progetti, sotto il profilo tecnico e dei costi, e li analizza dal punto di vista economico che, nel rispetto della normativa internazionale, deve giustificare il ricorso a tale forma di finanziamento.
I crediti di aiuto si articolano in: crediti definiti di "aiuto programma" per la fornitura di beni o servizi e in crediti definiti di "aiuto progetto", finalizzati in base alle richieste dei Paesi beneficiari per la realizzazione di progetti specifici.
[40] Strumento a breve termine che prevede la concessione di finanziamenti a titolo gratuito per fronteggiare situazioni di emergenza. Le componenti dell'aiuto a dono sono: l'aiuto progetto e l'aiuto programma, gli aiuti umanitari di emergenza, l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari. Tale strumento è destinato a tutti i Paesi in via di sviluppo (PVS) con i quali vi sono attività di cooperazione.
Nei doni sono inclusi gli interventi finanziati dagli enti della cooperazione decentrata che hanno corrisposto aiuti.
[41] Legge n.49 del 26 febbraio 1987.

Per quanto riguarda le iniziative umanitarie (capitolo 2180, destinato alla concessione di contributi volontari finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo), sono stati erogati circa 8,4 milioni; nell'ambito degli interventi previsti dalla legge n. 270 del 2006 per l'emergenza in Libano, sono stati concessi finanziamenti a titolo gratuito per 30,9 milioni - capitolo 2183; per interventi di sminamento circa 2,2 milioni (circa 2,4 nel 2005) - capitolo 2210.
Attraverso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), nell'ambito della convenzione di Londra del 1999 sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo, sono stati forniti aiuti alimentari per circa 18 milioni (14,3 milioni nel 2005).
Complessivamente, per le iniziative umanitarie, nel 2006, sono stati erogati circa 59,6 milioni.

3.3.3. Rendicontazione.
Rimane tuttora irrisolto il problema della rendicontazione delle spese sostenute all'estero dalla Direzione generale con riferimento, in particolare, alle somme erogate per la realizzazione di interventi e programmi di cooperazione allo sviluppo alle Organizzazioni non governative.
Per dotare l'Amministrazione di uno strumento di semplificazione delle procedure di erogazione e di gestione delle risorse destinate alle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle ONG, il comma 43 dell'art. 3, della legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) ha previsto l'adozione da parte dell'Amministrazione degli affari esteri di un decreto ministeriale, sul quale dovevano esprimersi le competenti Commissioni parlamentari.
Il regolamento, approvato con d.m. del 15 settembre 2004, n. 337, individua in particolare la documentazione che deve accompagnare i rapporti trasmessi dalle Organizzazioni e riconosce all'Amministrazione la facoltà di effettuare, in corso d'opera ed entro cinque anni dalla data di presentazione del rapporto finale, qualsiasi controllo presso la sede delle Organizzazioni stesse e nei Paesi nei quali si sono realizzate le opere.
Successivamente, la legge n. 80 del 2005, art. 1, commi da 15 *bis* a 15 *sexies*, ha integrato la disciplina dell'attività di cooperazione allo sviluppo, approvata con d.P.R. n. 177 del 1988, disponendo, tra l'altro, che i fondi da accreditare alle rappresentanze diplomatiche per le finalità della legge n. 49 del 1987, siano trasferiti sulla base di programmi e progetti, corredati dell'analitica indicazione dei costi e delle relative voci di spesa. In particolare, il comma 15 *quinquies* ha previsto la definizione, con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e di controllo dei finanziamenti erogati, ai sensi della richiamata legge n. 49, sino al 31 dicembre 1999. Con d.m. 31 gennaio 2006 sono state approvate le relative disposizioni.
Ricostruito il vigente quadro normativo di riferimento, che si è fatto carico delle difficoltà incontrate dall'Amministrazione nel settore in parola, si deve osservare che ad oggi l'Amministrazione stessa ha fornito pochi elementi conoscitivi; soprattutto, non ha precisato i tempi che si stima siano necessari per la regolarizzazione delle rendicontazioni fino a tutto il 1999, né lo stato delle procedure di esame e verifica dei rendiconti successivi a tale data.
Si è ancora in una fase di mera ricognizione dei rendiconti relativi alle erogazioni effettuate a tutto il 1999, che dovranno essere trasmessi ad un gruppo di lavoro all'uopo costituito, e di quelli che dovranno essere esaminati direttamente dall'ufficio competente.
Questo primo accertamento avrebbe evidenziato 190 rendiconti, molti oggetto di

osservazioni dell'Ufficio centrale del bilancio, relativi agli esercizi fino al 1999; 50 afferenti gli anni 2000/2006; 10 in corso di esame.
Inoltre, sempre in materia di erogazioni alle ONG, si richiama una particolare disposizione recata dalla legge n. 426 del 1996 che, per i programmi promossi dalle ONG o ad esse affidati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, prevede l'erogazione di contributi e finanziamenti in una o più rate anticipate; il pagamento delle rate successive alla prima è subordinato all'esame, entro sessanta giorni dalla presentazione, del rendiconto della rata precedente. Decorso tale termine, in attesa del completamento dell'analisi del rendiconto, l'Amministrazione può procedere alla erogazione relativa alla parte rendicontata. L'organizzazione beneficiaria deve restituire la quota relativa alle spese eventualmente non ammesse a rendicontazione e l'Amministrazione trattiene la somma relativa da altre eventuali erogazioni, anche se relative a differenti iniziative.
L'Ufficio centrale del bilancio ha osservato che, da verifiche a campione relativamente ad erogazioni intervenute prima del 1999 sul capitolo 2181, risulterebbero erogazioni di quote anticipate che non sono state seguite da successivi pagamenti né dalle relative rendicontazioni. Da una ricognizione dell'Amministrazione sarebbero interessate, per il periodo 1994/2002, circa 800 posizioni contabili[42] sulle quali non è intervenuta la prescrizione, con un saldo a debito del Ministero di oltre 47 milioni, di cui è alta la percentuale andata in perenzione. L'Amministrazione stima di poter concludere la trattazione delle pratiche entro il 2008.
La complessa e problematica situazione dell'esame dei rendiconti della Direzione generale è sicuramente aggravata dalla carenza di personale qualificato per il controllo amministrativo-contabile dell'attività posta in essere all'estero per le iniziative in parola. Inoltre, proprio la peculiarità delle attività che devono essere svolte in situazioni ambientali spesso non favorevoli può essere una concausa di ritardi nella presentazione dei rendiconti. Peraltro, anche alla luce della vigente normativa in materia, che è intervenuta a semplificare le procedure relative alle modalità di presentazione dei rendiconti ed al loro esame, non appare ulteriormente giustificato il ritardo ed, in alcuni casi, l'omissione dei controlli, a proposito dei quali si è più volte segnalata la necessità di una verifica, non solo sul rispetto delle norme che disciplinano le procedure di spesa, bensì anche dell'efficacia degli interventi posti e del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle singole iniziative finanziate.

3.4. Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale.

Lo stanziamento totale per l'esercizio in esame (208,2 milioni) ha registrato un incremento rispetto al 2005 (+5,7 milioni), che ha interessato esclusivamente le spese di parte corrente, a fronte di una diminuzione di quelle di parte capitale.

3.4.1. Promozione della cultura italiana all'estero.

La quota maggiore di risorse destinate alla promozione della cultura italiana all'estero è allocata sul capitolo 2493. In particolare, i relativi stanziamenti sono utilizzati per il finanziamento delle attività culturali realizzate dalle sedi diplomatico-consolari, degli eventi di particolare rilevanza il cui onere non può essere sostenuto dal locale istituto

[42] L'Ufficio centrale del bilancio ha osservato che risultano: erogazioni di sole "prime rate anticipate", a fronte delle quali non sono pervenute le relative rendicontazioni; erogazioni di "ultime rate" a saldo dell'importo del contributo nelle more del completamento dell'analisi del rendiconto, per le quali non sussistono comunicazioni circa l'esito dei riscontri dovuti. Di conseguenza, l'UCB ha dato corso ai pagamenti per anticipazioni di quota parte II e III annualità "sotto la diretta responsabilità del Dirigente" che ha emanato l'atto, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 38 del 1998.

italiano di cultura, nonché delle spese in Italia funzionali alla promozione della cultura italiana all'estero[43]. E' compito degli Istituti di cultura la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 93 sedi, di cui 90 operativi in sessanta Paesi (76 istituti[44] e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali).

Nel bilancio degli Istituti affluiscono diverse entrate, provenienti da trasferimenti dal bilancio dello Stato, quali dotazione finanziaria annuale, da enti, istituti pubblici e privati, italiani e locali, incluse le sponsorizzazioni.

Le dotazioni finanziarie assegnate dal Ministero sono tratte dal capitolo 2761, il cui stanziamento nel 2006 è stato pari a circa 17,6 milioni, con un decremento rispetto al precedente esercizio (19,6 milioni nel 2005). La dotazione media è di circa 196 mila euro annui. Nel corso di esercizio la dotazione del capitolo si è incrementata di circa 1 milione, portando la dotazione media a circa 207 mila euro per sede (221 mila euro nel 2005). Le risorse sono destinate alle spese di funzionamento delle sedi ed alle spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi.

Da un esame dei bilanci consuntivi degli istituti, inviati per l'anno 2005 (quelli relativi al 2006, per legge dovevano essere trasmessi entro il mese di maggio 2007), risultano trasferiti dal Ministero circa 19,5 milioni ed entrate "locali" per circa 14,3 milioni, di cui circa 13 milioni derivano dalla erogazione di servizi, come l'insegnamento della lingua italiana, per un totale complessivo di entrate di circa 34 milioni. Le uscite, di pari importo, si ripartiscono in 7,8 milioni per le spese del personale a contratto locale, 10,8 per spese di funzionamento, 13,8 per attività promozionali, 1,5 per acquisto attrezzature.

3.4.2. Istruzione all'estero.

Come è noto, il sistema scolastico italiano all'estero si articola in tre tipologie di iniziative:

- iniziative dello Stato, che comprendono le scuole statali ed i corsi di lingua e cultura italiana di cui al d.lgs. n. 297 del 1994, inseriti o integrati nelle istituzioni scolastiche locali, gestiti dalla Direzione generale per gli italiani all'estero con risorse proprie;
- iniziative delle collettività italiane, anche di quelle di più recente formazione, composte da espatriati temporanei, che comprendono le scuole paritarie e le scuole legalmente riconosciute o con presa d'atto;
- iniziative nel quadro di rapporti internazionali, che comprendono le scuole o sezioni bilingue istituite attraverso specifiche intese bilaterali, le sezioni italiane in scuole straniere a carattere internazionale e quelle nel sistema delle scuole europee, costituite sulla base di una apposita convenzione intergovernativa in ambito UE. In questo caso i docenti impiegati non fanno parte del contingente ministeriale e le spese di funzionamento del sistema sono a carico per il 60 per cento della Commissione UE, per il 30 per cento degli Stati membri che provvedono al pagamento degli stipendi metropolitani e il restante 10 per cento è dato dalle rette degli alunni.

---

[43] Trattasi di spese assicurative e di trasporto in convenzione, di contratti con Cinecittà Holding etc..

[44] Nel 1999 è stato attuato un piano di revisione della rete degli istituti, con un riequilibrio geografico a favore dell'Europa centro-orientale, dell'America latina e dell'Asia (sono stati istituiti cinque nuovi istituti: Bratislava, Città del Guatemala, Damasco, Jakarta, Lubiana e Vilnius). Nel corso del 2001 quattro sedi di sezioni sono state trasformate in istituti autonomi (Cordoba, Edimburgo, Rio de Janeiro e Salonicco). Nel 2003 è stata attivata a San Pietroburgo la Sezione dell'Istituto di cultura di Mosca. Nel 2006 è stata attivata la Sezione di Shangai dell'Istituto italiano di cultura di Pechino.
La dislocazione geografica degli istituti è la seguente: 49 in Europa, 19 nelle Americhe, 10 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 12 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Sub-Sahariana.

Il nucleo di scuole statali comprende otto istituti che raggruppano al loro interno ventuno scuole di ogni ordine e grado, nelle quali opera il maggior numero di personale di ruolo (230 docenti, 7 unità di personale tecnico e amministrativo ed 11 dirigenti scolastici), oltre al personale assunto in loco (131 unità), il cui costo grava sul capitolo 2502, sul quale sono stati pagati circa 8,5 milioni. Le spese di gestione di queste scuole interessano i capitoli 2551, 7951 e 2552, che finanziano, rispettivamente, i fitti ed il funzionamento, le attrezzature e gli arredi, la manutenzione.
Il costo complessivo delle scuole è stato pari a circa 22,7 milioni, con un incremento rispetto ai due precedenti esercizi (19,7 milioni nel 2005 e 20,4 nel 2004) con un costo pro-capite complessivo di 42 mila euro.
Queste scuole sono affiancate dalle scuole paritarie (ex legalmente riconosciute); 32 istituti che raggruppano al loro interno 93 scuole, che operano principalmente con fondi propri, ai quali si aggiungono i fondi concessi a contributo sul capitolo 2619 e, per lo sviluppo di particolari progetti ed iniziative, quali il miglioramento dell'offerta formativa, tratti sul cap. 2568.
Il personale di ruolo inviato dall'Italia non opera esclusivamente nelle scuole statali; alcune unità sono inviate anche presso le scuole paritarie (88 docenti).
A queste due tipologie di scuole[45] si aggiungono le scuole definite bilingui, ovvero scuole straniere con *curricula* in parte in italiano, o loro sezioni. Anche per loro è previsto l'invio di docenti di ruolo (108).
Nell'ultimo anno scolastico in esame si conferma una flessione del numero di studenti stranieri che frequentano le scuole italiane[46].

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

Gli stanziamenti definitivi si sono sensibilmente ridotti rispetto al precedente esercizio (da circa 45,4 a 35,1 milioni), con riferimento alle spese per interventi e per investimenti.
Anche nell'ambito della Direzione generale in esame le misure di contenimento della spesa hanno determinato rigidità gestionali, con riflessi negativi sulla regolare programmazione ed amministrazione della spesa.

---

[45] Scuole italiane all'estero, per tipo e area geografica. Anno scolastico 2004/2005

Aree geografiche	Statale	Paritaria	Legalmente riconosciuta	Con presa d'atto	Totale
Europa	19	15	7	9	50
Americhe	0	65	1	11	77
Mediterraneo e Medio Oriente	0	26	0	0	26
Africa sub-sahariana	8	8	1	1	18
Asia e Oceania	0	0	0	2	2
Totale	27	114	9	23	173

[46]

Aree geografiche	Alunni								
	Anno scolastico 2003/2004			Anno scolastico 2004/2005			Anno scolastico 2005/2006		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	2.960	16.388	19.348	4.909	15.108	20.017	5.059	12.933	17.992
Americhe	1.143	8.224	9.367	1.130	8.499	9.629	698	9.742	10.440
Mediterraneo e Medio-Oriente	290	1.487	1.777	313	1.623	1936	268	1.505	1.773
Africa sub-sahariana	465	1.802	2.267	434	1.948	2.382	453	1.990	2.443
Asia e Oceania	82	-	82	10	87	97	0	65	65
Totale	4.940	27.901	32.841	6.796	27.265	34.061	6.478	26.235	32.713

L'Amministrazione ha sottolineato che, in particolare, i tagli alle spese per missioni possono compromettere la normale partecipazione ai lavori internazionali di carattere economico. In parte, tali conseguenze negative sono state contenute per effetto delle risorse integrative ricevute in corso di esercizio e per quelle ulteriori messe a disposizione dal capitolo 1577, gestito unitariamente dalla Direzione generale per gli affari amministrativi bilancio e patrimonio.
La Corte conferma le proprie osservazioni, già formulate nelle precedenti relazioni (si veda anche il paragrafo 2.3. di questo capitolo), che hanno sottolineato la necessità che, nell'ambito di interventi necessari al controllo della spesa dell'apparato statale, si tenga conto delle specifiche esigenze delle singole amministrazioni ed, al loro interno, delle priorità delle diverse strutture.
Sempre nell'ambito delle spese di funzionamento, la riduzione delle spese per consumi intermedi ha inciso in modo considerevole sulle risorse destinate alla promozione dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Da 1,6 milioni a tal fine assegnati dalla legge n. 56 del 2005 si è passati a 833 mila euro, ulteriormente decurtati nel 2007.
Non sono stati colpiti dalle misure di contenimento della spesa i trasferimenti connessi al pagamento di contributi obbligatori dovuti alle organizzazioni internazionali economiche, alle quali aderisce l'Italia, pari a circa 26,6 milioni. Peraltro, l'Amministrazione lamenta un'eccessiva rigidità della regolamentazione connessa alla loro natura obbligatoria. Infatti, da un lato si riscontrano maggiori risorse rispetto alle necessità, dovute alla progressiva rivalutazione dell'euro (valuta di finanziamento) rispetto alle valute di pagamento (in particolare il dollaro USA) e, dall'altro, la necessità di richiedere risorse integrative, in alcuni casi non concesse, quali quelle necessarie a pagare il saldo dovuto all'Agenzia Internazionale per l'Energia, pari a circa 309 mila euro.

3.5.1. La "diplomazia economica" e l'attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese[47].
A fianco della tradizionale attività diplomatica si è consolidato il ruolo della "diplomazia economica", volta al sostegno del sistema produttivo del Paese. In tale ambito opera in particolare la Direzione generale per la cooperazione economica, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati, per veicolare un flusso di notizie assunte in particolare attraverso la rete diplomatico-consolare verso il nostro sistema economico.
Una particolare attività di coordinamento è stata posta in essere con il Ministero del commercio internazionale e l'ICE sulla base di una convenzione stipulata nel mese di marzo 2004, al fine, in particolare, di costituire delle strutture integrate Ministero degli affari esteri-ICE, per razionalizzare la rete degli uffici all'estero, eliminando sovrapposizioni e duplicazioni e riducendo i relativi costi di gestione delle diverse strutture.
In tale ambito, è proseguito il potenziamento del sistema informativo *ExTender*, avviato nel 2004, che comunica le opportunità di affari alle imprese in materia di gare di appalto e grandi lavori pubblici.
E' da osservare che è assai esigua l'entità delle risorse attribuite all'Amministrazione nello specifico settore.

[47] In materia di internazionalizzazione delle imprese, vedere anche la deliberazione n. 11 del 2007, delle Sezioni riunite, Collegio II, della Corte dei conti.

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

Gli stanziamenti definitivi sono aumentati rispetto al 2005, passando da 100 a 110 milioni. L'incremento ha interessato nella quasi totalità le spese di parte corrente e sono in gran parte da ricondurre all'organizzazione delle consultazioni elettorali, che hanno visto per la prima volta la partecipazione degli italiani residenti all'estero.

L'Amministrazione ha sottolineato che dal punto di vista gestionale le maggiori criticità sono state determinate dall'incertezza sull'entità delle risorse a disposizione e dai ritardi nell'attribuzione dei fondi.

In particolare, ne ha risentito la gestione del capitolo 3092, destinato a finanziare le attività inerenti alla tenuta degli schedari consolari, che consentono, tra l'altro, l'aggiornamento dei dati e delle posizioni anagrafiche dei connazionali residenti all'estero, in collaborazione con i comuni per l'aggiornamento dell'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero). Sulla base del consuntivo 2005, l'Amministrazione aveva stimato un fabbisogno in circa 6 milioni, mentre il bilancio di previsione ha assegnato 1,845 milioni. Un'ulteriore limitazione alle disponibilità di cassa, di 507 mila euro, è seguita alla ritardata assegnazione al CCVT di una somma impegnata per le operazioni delle anagrafi e non erogata a seguito del decreto c.d. "taglia spese" dell'ottobre 2005.

Le difficoltà venutesi così a determinare sono state parzialmente risolte, in previsione della prima partecipazione degli italiani all'estero alle elezioni politiche, dalla legge n. 49 del 2006, che ha disposto uno stanziamento integrativo di 4 milioni, somma, peraltro, accreditata solo tardivamente, ad operazioni elettorali concluse.

Inoltre, sempre con riferimento alle consultazioni elettorali, al fine di sopperire alla mancanza di disponibilità sul capitolo 3123, finanziato solo in caso di effettiva indizione di una consultazione elettorale o referendaria, con disponibilità delle risorse solo ad elezione conclusa, al fine di consentire alle sedi della rete diplomatico-consolare di poter operare in tempi utili, sono state erogate anticipazioni di fondi con prelevamenti in CCVT, sulla base delle autorizzazioni del Ministero dell'economia e delle finanze. Le spese complessivamente sostenute sono state pari a circa 23,3 milioni, a fronte di uno stanziamento complessivo di circa 23,4 milioni.

3.6.1. Italiani all'estero.

Per quanto attiene alle attività poste in essere per le consultazioni elettorali del 2006, con riferimento alle risorse allocate al capitolo 3092 per la tenuta degli schedari consolari, si è detto al precedente paragrafo.

Sul capitolo 3123 sono assegnate ulteriori risorse per consentire l'esercizio del voto, anche per corrispondenza. Su un totale di 2.707.375 elettori all'estero, la percentuale di buste restituite agli uffici consolari mittenti è stata del 42,07 per cento dei plichi inviati, mentre per il referendum su un totale di 2.651.731 elettori, è stata del 27,99 per cento.

Complessivamente, sono state interessate al voto per corrispondenza 207 sedi. Il totale delle spese per le elezioni politiche, per finanziamenti alle sedi diplomatiche, è stato di circa 12 milioni, mentre le spese sostenute in Italia hanno raggiunto i 712 mila euro.

Per il referendum il totale dei finanziamenti alle sedi è stato di circa 10 milioni, mentre le spese in Italia sono state pari a circa 394 mila euro.

4. L'Istituto agronomico per l'Oltremare[48].

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

E' organo di consulenza ed assistenza tecnico-scientifica del Ministero degli affari esteri nel campo dell'agricoltura. Le sue finalità sono state estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi in via di transizione. La peculiarità di questa istituzione le consente di collaborare con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel settore della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando competenze italiane e straniere.

4.1. Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero degli affari esteri. Le entrate, tutte di parte corrente, sono pari a circa 10,4 milioni, con un notevole incremento rispetto all'esercizio precedente (5,2 milioni), da ricondurre ad assegnazioni in corso di esercizio, pari a circa 7,7 milioni, per anticipazioni e rimborsi da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Complessivamente, sono stati pagati circa 5 milioni a fronte di impegni pari a 10,4 milioni. Il contributo statale è passato dai 3,3 milioni del 2004 ai 2,7 milioni del 2006.

L'andamento della spesa per "consumi intermedi" mostra una progressiva riduzione dal 2005 (da 286 mila a 231 mila euro). Tale riduzione ha richiesto una riprogrammazione dell'attività.

4.2. Profili di attività istituzionale.

Nel 2006 sono proseguiti i progetti già in corso in Angola, Brasile, Guatemala, Cina, Libia e Paesi del Sahel.

E' stata ulteriormente sviluppata la collaborazione con diverse agenzie internazionali, in particolare con la FAO, in relazione al programma *Global Land Cover Network* e *Land evaluation for sustainable resources management in Libya*, ed è stato realizzato il terzo dei tre moduli del corso *Exploiting plant adaptation and biodiversity for higher and more stable yelds*, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della quota dell'otto per mille dell'IRPEF.

In collaborazione con la Commissione Europea, che lo finanzia, l'Istituto ha partecipato al progetto ERA-ARD (*dimension of the European Research Area – ERA - the Agricultural Research for Development – ARD*), che si prefigge di incrementare l'efficacia e l'efficienza della ricerca agricola per lo sviluppo europeo, attraverso una migliore coordinazione e cooperazione dei programmi di ricerca agricola per lo sviluppo nazionale, operativo dal mese di aprile 2005.

E', altresì, continuata l'attività di assistenza tecnica alla Regione Toscana per la cooperazione decentrata, per la quale l'Istituto riceve un contributo annuo di 55 mila euro.

---

[48] L'Istituto, ai sensi della legge 26 ottobre 1962, n. 1612, è organo di consulenza del Ministero degli affari esteri nel campo tecnico, scientifico, agrario. Inoltre, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si avvale dell'Istituto, ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, oltre che per i servizi di consulenza e di assistenza nel campo dell'agricoltura, anche per l'attuazione e la gestione delle iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale ed agro-alimentare. Il d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, ha, tra l'altro, definito le modalità di affidamento di iniziative da parte della Direzione generale suddetta.

Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'università e della ricerca

1. Nota metodologica: *1.1. Nuovo assetto organizzativo dei Ministeri e profili finanziari; 1.2. Quadro d'insieme degli andamenti economico finanziari e contabili:* 1.2.1. Il quadro complessivo; 1.2.2. Il rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente.

1. Nota metodologica.

1.1. Nuovo assetto organizzativo dei Ministeri e profili finanziari.

L'avvio della XV legislatura ha visto la nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e della università e della ricerca, attribuite, ai sensi della legge n. 233 del 17 luglio 2006, a due Ministeri distinti.

Tale modifica si inserisce in un quadro organizzativo che, seppur non ancora definitivo a causa del necessario rimodellamento dell'Amministrazione centrale e periferica dovuto alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, aveva raggiunto nel corso dell'esercizio 2005, un assetto definitivo[1].

L'organizzazione del Ministero risultava costituita, a livello centrale, da tre Dipartimenti, articolati in Direzioni generali, di cui uno (Dipartimento per la programmazione Ministeriale e per la gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione) con compiti trasversali e di servizio per l'intera Amministrazione (studi e programmazione; finanza e bilancio; sistemi informativi; comunicazione, personale e acquisti) e gli altri due preposti rispettivamente alle aree dell'Istruzione e dell'Università, Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e Ricerca; l'Amministrazione periferica si

[1] In attuazione della delega di cui all'art. 75 del d.lgs. 300 del 1999, la struttura del Ministero era stata definita nel d.P.R. n. 319 del 2003 con il quale - superando l'architettura disciplinata dai d.P.R n. 477 del 1999 e 370 del 2000 di riordino in via transitoria dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica – era stata attuata l'unificazione delle due Amministrazioni.
Al regolamento è poi seguito il decreto ministeriale (d.m. 28 aprile 2004) di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale e, limitatamente al sistema dell'istruzione, le linee guida (d.m. 30 aprile 2004) per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali. In coerenza con tali linee guida i Direttori scolastici regionali hanno formulato proposte relative all'assetto strutturale e funzionale dei relativi uffici sulla cui base sono stati poi adottati i decreti ministeriali (dd.mm. 28 luglio 2004) di natura non regolamentare per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale delle Direzioni generali regionali e la definizione dei relativi compiti.

articolava, invece, in 18 Direzioni generali regionali (Uffici scolastici regionali) dipendenti funzionalmente dal Dipartimento dell'istruzione[2].

L'entrata in vigore della legge n. 233 del 2006 ha riavviato nuovamente il processo di auto organizzazione appena terminato, demandando ad un regolamento, da adottare ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, la definizione dei nuovi assetti organizzativi e il numero delle strutture di primo livello dirigenziale in modo tale, tuttavia, da assicurare, al termine del processo di riorganizzazione, il rispetto del limite di spesa previsto per i Ministeri di origine (art. 23 della legge n. 233 del 2006)[3].

Nelle more dell'adozione del citato atto, il Ministro dell' economia e delle finanze (d.m. n. 103315 del 7 agosto 2006), sulla base dei principi direttivi per l'attuazione della legge n. 233 del 2006 indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2006[4], ha provveduto ad istituire gli stati di previsione dei nuovi Ministeri ed a definire, apportando le necessarie variazioni di bilancio, le dotazioni finanziarie relative agli uffici di diretta collaborazione.

Per quanto concerne il Ministero della pubblica istruzione, il citato decreto ha previsto una variazione in diminuzione delle previsioni relative al C.d.R. Gabinetto[5] per un ammontare pari a 1.443.707 euro, corrispondente al 10 per cento circa degli stanziamenti iniziali di competenza dei capitoli interessati dalla riduzione. Va tuttavia segnalato che lo stesso decreto ha previsto un incremento delle disponibilità (787.035 euro) su altri capitoli iscritti nel medesimo Centro di Responsabilità[6], in corrispondenza dei maggiori oneri connessi con il pagamento dei compensi al Ministro e agli addetti al Gabinetto e alle segreterie; ne è scaturito, pertanto, un saldo negativo di 656.672 euro.

A tale diminuzione si contrappone una variazione in aumento concernente i capitoli di nuova istituzione iscritti nel Centro di Responsabilità Gabinetto del Ministero dell'università e della ricerca, per un ammontare di 2.302.510 euro, che, pertanto, fruisce di risorse provenienti da riduzioni di altri stati di previsione.

Una volta individuati gli uffici di diretta collaborazione, la competenza della ragioneria centrale e i due stati di previsione, la struttura organica del Ministero di origine ha consentito una rapida individuazione delle strutture organizzative da trasferire e la ripartizione delle risorse tra i due Ministeri nell'invarianza della spesa.

Il dPCM di attuazione dell'art. 10 della legge n. 233 del 2006[7] è stato adottato in data 16 luglio 2006 ed ha trasferito al nuovo Ministero dell'università e della ricerca: a) il Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la

---

[2]Tali strutture, pur tenute a conformarsi alle linee di indirizzo e indicazioni dettate dal Dipartimento per l'istruzione, sono comunque titolari di UPB, corrispondenti a Centri di Responsabilità, e i relativi dirigenti, titolari di autonomi poteri di spesa, sono responsabili in via esclusiva della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse assegnate. Gli uffici scolastici svolgono attività di supporto nei confronti degli istituti scolastici, curano i rapporti con le Regioni e con gli Enti locali, svolgono compiti relativi al reclutamento e alla mobilità del personale scolastico e all'assegnazione del personale e delle risorse alle scuole.

[3]Spetta invece ad un d.P.R. di natura non regolamentare (adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative) determinare i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite (art. 23-bis della legge n. 233 del 2006).

[4]Relativamente agli uffici di diretta collaborazione, l'atto di indirizzo ha previsto, in particolare, un contenimento delle spese delle citate strutture in misura non superiore al 10 per cento rispetto alle risorse assegnate a legislazione vigente da utilizzare ai fini del riordino della struttura governativa nella sua globalità.

[5]Capitoli: 1002, 1004, 1005, 1011, 1012, 1020, 1032, 1042, 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048, 1051, 1052, 1053, 1055, 1064, 7000.

[6]Capitoli: 1001, 1003, 1015, 1016,

[7]L'art. 10 della legge n. 233 del 2006 ha affidato ad un dPCM, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, la immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite nonché l'individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa.

ricerca scientifica e tecnologica; b) alcuni uffici appartenenti alle Direzioni generali comprese nel Dipartimento per la programmazione Ministeriale e per la gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione. Più in particolare sono stati trasferiti al Ministero dell'università e della ricerca gli Uffici III (Servizio statistico II) e V (Università, alta formazione artistica e ricerca) della Direzione generale studi e programmazione, l'ufficio IV (Gestione del sistema informativo e della struttura tecnologica) della Direzione generale per i sistemi informativi e l'ufficio II (Piano annuale di comunicazione, strategia e pianificazione) della Direzione generale per la comunicazione.

La struttura del Ministero è stata successivamente modificata con il DL n. 262 del 2006 (convertito dalla legge n. 286 del 2006) che ha introdotto un modello articolato in sei Direzioni generali coordinate da un Segretariato generale.

Sono stati invece trasferiti al nuovo Ministero della pubblica istruzione: a) il Dipartimento dell'istruzione; b) il Dipartimento per la programmazione Ministeriale e per la gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione, con esclusione degli uffici attribuiti al Ministero dell'università e della ricerca e c) gli Uffici scolastici regionali[8].

A seguito della separazione sono poi state ripartite in via provvisoria le dotazioni organiche del personale del Ministero di origine e sono stati istituiti gli uffici di diretta collaborazione.

Relativamente alla ripartizione delle dotazioni organiche, il dPCM ha attribuito al Ministero dell'Università e della Ricerca un totale complessivo di 615 unità di cui 64 dirigenti e al Ministero della pubblica istruzione 10.155 unità di cui 771 dirigenti e ha, rispettivamente, definito il contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione.

Per quanto concerne più in particolare gli uffici di diretta collaborazione[9], il citato dPCM del 14 luglio 2006 ha ripartito il contingente del personale assegnato al Ministero di origine (compresi gli estranei all'amministrazione e gli esperti e i consulenti) attribuendo al Ministero dell'università e della ricerca 100 unità di personale (di cui 9 dirigenti) e 24 esperti e consulenti esterni e al Ministero della pubblica istruzione 195 unità di personale (di cui 16 dirigenti) e 36 esperti e consulenti esterni.

Di particolare rilievo risultano, infine, le disposizioni transitorie che, nelle more dell'adozione del regolamento di organizzazione dei Ministeri, stabiliscono che le Direzioni generali del Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione (trasferite al Ministero della pubblica istruzione) continuino a svolgere i loro compiti anche per il Ministero dell'università e della ricerca. Le predette Direzioni generali continuano altresì a svolgere i loro compiti anche per il Ministero dell'università e della ricerca in relazione alle spese già ad esse affidate per l'anno 2006 quali strutture di servizio ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 7 agosto 2007, n. 279 e la Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali continuerà ad occuparsi, come struttura di servizio del Ministero dell'università e della ricerca, della gestione dei capitoli di bilancio iscritti sotto il Centro di Responsabilità Gabinetto e altri uffici di diretta collaborazione dello stesso Ministero.

---

[8]In sede di adozione del regolamento di organizzazione di cui all' art. 23 della legge n. 233 del 2006 sarà opportuno valutare la coerenza, con le recenti modifiche legislative e ordinamentali, anche dell'attuale modello organizzativo del Ministero della pubblica istruzione, atteso che la separazione delle aree non si concilia con una struttura per dipartimenti, essendo, tra l'altro venuta meno l'esigenza di mantenere un dipartimento con compiti trasversali attinenti alla gestione amministrativa, i servizi comuni e il personale dell'apparato Ministeriale.

[9]Capo di Gabinetto, Ufficio legislativo, Segreteria del Ministro e Segretario particolare, Ufficio stampa, Servizio di controllo interno, Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, Consigliere diplomatico.

La gestione in "avvalimento" è risultata adeguata nel breve periodo, mentre sta dimostrando tutti i suoi limiti nel lungo periodo, in considerazione del fatto che le strutture in "avvalimento" sono suscettibili di determinare una duplicazione dei processi lavorativi.

A seguito di tale disciplina transitoria, che ha comunque consentito alle strutture appartenenti al Ministero della pubblica iistruzione di gestire anche le attività trasferite ai sensi della normativa di riordino, il Ministro dell'economia e delle finanze, al termine dell'esercizio 2006, ha apportato le necessarie variazioni di bilancio[10], di competenza e di cassa, negli stati di previsione dei due Ministeri (d.m. n. 132296 del 6 dicembre 2006), rendendo in tal modo possibile procedere alla definitiva ripartizione delle strutture.

Per consentire tuttavia il pagamento degli impegni già assunti e di quelli in corso relativi alle funzioni attribuite al Ministero dell'università e della ricerca, le relative disponibilità finanziarie sono state mantenute sul Centro di Responsabilità n. 4 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, ridenominato come "gestione stralcio".

Ne è conseguito pertanto che il conto del bilancio presentato dal Ministero della pubblica istruzione, comprensivo della gestione stralcio, ha coperto più del 98 per cento delle risorse utilizzate nell'esercizio.

Il disegno di legge di approvazione del bilancio preventivo 2007 rispecchia invece la nuova organizzazione ministeriale e, confermando le riduzioni apportate ai capitoli le cui risorse sono state assegnate al Ministero dell'università e della ricerca, ha stanziato risorse in linea con l'esigenza di garantire l'invarianza della spesa[11]. Al riguardo, va però segnalato che, in difformità agli indirizzi contenuti nella citata direttiva del Presidente del consiglio del 19 giugno 2006, le note preliminari allo stato di previsione dei Ministeri di nuova istituzione, pur indicando i capitoli trasferiti, non contengono precise esplicitazioni circa i criteri seguiti per il riparto delle risorse comuni alle due amministrazioni né l'entità complessiva delle risorse trasferite.

Più complessa è risultata la gestione dei residui passivi relativi a capitoli di spesa trasferiti alle nuove amministrazioni, disciplinata dalla legge di bilancio 2007[12] e dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 5 del 2007 che, nell'attesa della definizione del nuovo assetto organizzativo, ha attribuito alle amministrazioni di origine l'elaborazione dei decreti di accertamento residui, anche in caso di capitoli gestiti mediante l'utilizzo condiviso degli stanziamenti.

---

[10] Le variazioni hanno interessato, in particolare le UPB del Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione (in diminuzione di 328.526 euro) e quelle del Dipartimento per l'Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica, ricerca scientifica e tecnologica (in diminuzione di 622.784.931 euro). Tali risorse sono state portate in aumento delle UPB della Direzione generale per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane e del Dipartimento del nuovo Ministero dell'università e della ricerca.

[11] Gli stanziamenti iniziali assegnati ai nuovi C.d.R. Gabinetto non superano l'ammontare degli stanziamenti definitivi di competenza registrati nel rendiconto 2006, mentre gli stanziamenti iniziali assegnati ai nuovi C.d.R. che si occupano di affari generali superano di poco le risorse inizialmente assegnate al C.d.R. 2 Programmazione. Le significative variazioni apportate in sede di note di variazione del C.d.R. 2 del Ministero dell'istruzione si riferiscono ai nuovi fondi destinati al finanziamento delle competenze al personale (con esclusione degli stipendi del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche nei quali sono affluiti gli stanziamenti dei capitoli iscritti nelle UPB del Ministero dell'istruzione "strutture scolastiche e interventi integrativi disabili" nonché gli stanziamenti iscritti nel C.d.R. Dipartimento per la programmazione ministeriale destinati ad integrare i fondi stessi, per un ammontare di 2.487,2 milioni.

[12] La legge di approvazione del bilancio 2007 ha in proposito attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze l'autorizzazione ad apportare le variazioni di bilancio per la riassegnazione ai Ministeri interessati delle disponibilità impegnate o non utilizzate alla data del 31.12.2006, versate all'entrata del bilancio dello Stato ai fini della loro destinazione alle pertinenti UPB per la riassunzione dei corrispondenti impegni e la prosecuzione della gestione di competenza.

L'Ufficio centrale del bilancio ha, al riguardo, precisato che tutti i residui iscritti nel consuntivo 2006 al C.d.R. Università e quelli concernenti gli altri capitoli assegnati concordemente al nuovo Ministero sono stati reimputati, nell'esercizio 2007, alla tabella 170.

1.2. Quadro d'insieme degli andamenti economico finanziari e contabili.

1.2.1. Il quadro complessivo.

Al fine di consentire una comparazione con i precedenti esercizi, si fornisce un breve quadro di sintesi dei dati contabili e finanziari aggregati, comprensivi anche della minima quota delle risorse stanziate nello stato di previsione 2006 del nuovo Ministero dell'università e della ricerca, soffermandosi nel prosieguo, più analiticamente, sull'evoluzione degli stanziamenti dei diversi Centri di Responsabilità transitati nei nuovi Ministeri.

Il valore complessivo degli stanziamenti iniziali assegnati al Ministero di origine ha raggiunto nel 2006 i 50.453 milioni, registrando una diminuzione rispetto al precedente esercizio di circa l'1,9 per cento. Le previsioni definitive si sono invece attestate a circa 54.531 milioni, segnando un forte incremento rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive del 2005 (+5,3 per cento).

La massa impegnabile, comprensiva dei residui di stanziamento iniziali, cresce rispetto al precedente esercizio e raggiunge i 55.607 milioni.

La gestione di competenza evidenzia un ammontare di impegni pari a circa 58.174 milioni, dei quali 57.229 impegni di competenza, registrando indici in crescita rispetto al precedente esercizio (105 per cento rispetto agli stanziamenti di competenza e 104,6 per cento rispetto alla massa impegnabile).

L'andamento effettivo della gestione richiede tuttavia lo scomputo della quota impegnata in attuazione della legge n. 248 del 2006 (c.d. decreto legge Bersani). Al netto di tale importo gli indici si attestano su valori leggermente inferiori che tuttavia evidenziano, anche nell'esercizio in esame, un consistente volume di eccedenze.

Tale ammontare, che emerge dal confronto tra le previsioni definitive di competenza e i relativi impegni, viene analizzato nel paragrafo dedicato all'*auditing*.

La gestione di cassa evidenzia invece pagamenti per circa 57.523 milioni che, in forte crescita rispetto al precedente esercizio (+11,2 per cento), si attestano all' 86,7 per cento della massa spendibile e all' 84,5 per cento delle autorizzazioni di cassa.

L'andamento della gestione di competenza e di cassa influenza l'evoluzione dei residui nell'ambito dei quali flettono sia i residui di stanziamento iniziali (impegnati per circa l'88 per cento) che i residui propri, smaltiti per circa il 55,1 per cento.

I residui di nuova formazione si attestano a livelli inferiori al precedente esercizio, raggiungendo 7.868 milioni di residui propri e 635 milioni di residui di stanziamento, quasi interamente assorbiti dalle UPB assegnate ai C.d.R. del Ministero della pubblica istruzione.

L'incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato, leggermente superiore al precedente esercizio, risulta nel 2006 del 11,3 per cento delle autorizzazioni di cassa e del 11,1 per cento della massa spendibile.

L'analisi della spesa per titoli conferma la limitata quota delle risorse in conto capitale (2.773,3 milioni di stanziamenti di competenza) che ha dato luogo a 2.694,5 milioni di impegni e a 1.242,9 milioni di pagamenti. Le disponibilità di competenza destinate alla

parte corrente del bilancio (51.757,8 milioni) risultano impegnate per 54.534,6 milioni e pagate per 51.298,9 milioni.

1.2.2. Il rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente.
Secondo l'analisi economica, le categorie di maggiore consistenza sono date dai redditi di lavoro dipendente (cat. 1), dai consumi intermedi (cat. 2), dalle imposte pagate alla produzione (cat. 3), dai trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (cat. 4), dai contributi agli investimenti (cat. 22).
Relativamente alla categoria 1 (redditi di lavoro dipendente), che assorbe da sola il 73,5 per cento delle spese finali del Ministero, si confermano anche per l'esercizio 2006 le valutazioni critiche formulate nelle precedenti relazioni circa i limiti informativi offerti dall'attuale classificazione del bilancio e del rendiconto.
I documenti contabili hanno infatti continuato a classificare nella categoria 1 soltanto le spese per il personale ministeriale, della scuola e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), includendo, invece, le spese per il personale delle università e degli enti di ricerca nella categoria 4.
Si rinvia l'analisi più dettagliata di tali spese, che costituiscono la parte più rilevante delle risorse gestite, ai capitoli concernenti rispettivamente i Centri di Responsabilità attribuiti ai Ministeri di nuova istituzione.
L'analisi delle altre categorie economiche, i cui andamenti sono rappresentati nelle tabelle incluse negli allegati, consente una prima verifica circa il complessivo rispetto delle politiche di razionalizzazione e contenimento delle spese contenute nelle recenti manovre finanziarie.

Regola dell'incremento massimo del 2 per cento delle spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.
Tale tetto posto alle previsioni iniziali di bilancio dall'art. 1, comma 8 della legge n. 311 del 2005 risulta correttamente applicato agli stanziamenti iniziali del bilancio 2006 in termini di competenza e di cassa.
Le analisi, sintetizzate nelle tabelle contenute negli allegati, evidenziano uno scostamento negativo significativo tra il limite di stanziamento derivante dall'applicazione della regola e gli stanziamenti iniziali, definiti in sede di disegno di legge e approvati con la legge di bilancio.
In tale ambito risulta maggiore lo scostamento nell'ambito delle spese in conto capitale (in particolare nella categoria investimenti fissi lordi) rispetto alla spese correnti (in particolare per la categoria consumi intermedi).
Il rispetto dei limiti di spesa nel corso della gestione (nell'ambito della quale le variazioni compensative tra Unità Previsionali di Base (UPB) non dovrebbero alterare l'effetto della spesa sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni), tratto dal prospetto che confronta gli stanziamenti iniziali con le previsioni definitive, evidenzia stanziamenti finali di competenza appena inferiori ai limiti di stanziamento (-1,4 per cento) e stanziamenti di cassa leggermente superiori (+6,8 per cento)[13].
L'andamento degli impegni e dei pagamenti di competenza (1.786,8 milioni e 1.562 milioni) conferma, tuttavia, la tenuta dei vincoli di spesa, grazie anche al monitoraggio

[13] Disaggregando i dati tra spese correnti e in conto capitale, le prime registrano uno scostamento positivo sia per la parte di competenza (0,76 per cento) che per la parte di cassa (7,08 per cento) mentre le seconde registrano uno scostamento negativo per la parte di competenza (-10 per cento) e uno scostamento positivo per la parte di cassa (+6,3 per cento).

effettuato dall'IGPB (Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio) che ha determinato il rinvio al nuovo esercizio delle spese che superavano il tetto stabilito.

Rideterminazione delle dotazioni per le spese per i consumi intermedi e per gli investimenti fissi lordi in attuazione dell'art. 1, commi 6 e 13 della Legge finanziaria 2006.

Relativamente alle spese per i consumi intermedi, che comprendono tutte le spese di funzionamento degli uffici centrali e regionali e delle strutture scolastiche, e agli investimenti fissi lordi, ulteriori tagli sono stati previsti nella Legge finanziaria 2006 che ha quantificato la misura della riduzione degli stanziamenti in 530 milioni per le UPB concernenti le spese di funzionamento e 4,7 milioni per le UPB concernenti le spese per gli investimenti (di cui circa la metà relativi ai fondi da ripartire per l'operatività scolastica).

Circa tali voci economiche, il rendiconto espone, accanto a stanziamenti iniziali e definitivi inferiori a quelli del precedente esercizio, una diminuzione delle somme impegnate e pagate.

Relativamente alle spese per gli investimenti fissi lordi, gli stanziamenti definitivi risultano inferiori di circa 16,9 milioni, rispetto all'esercizio 2005 e le somme impegnate flettono di circa 16,9 milioni. Si riduce anche l'ammontare dei pagamenti, che registrano 5,8 milioni sulla competenza e 31,7 milioni totali, in linea con i limiti dettati dall'art. 1, comma 34 che ha contenuto gli stessi nell'ambito del 90 per cento del corrispondente importo pagato nel 2004.

In ordine alle spese per i consumi intermedi, gli stanziamenti definitivi risultano inferiori di circa 91,4 milioni rispetto al valore del 2005 mentre le somme impegnate flettono di circa 108,6 milioni (i pagamenti totali si riducono di 43,8 milioni).

Impatto degli accantonamenti previsti dalla legge n. 248 del 2006 (conversione in legge del c.d. decreto legge Bersani).

La legge n. 248 del 2006 ha interessato sia il contenimento dei consumi intermedi in generale (art. 25) sia il contenimento della spesa per commissioni, comitati e altri organismi (art.29).

Relativamente alla spesa per i consumi intermedi il decreto indicava distintamente per UPB le quote di stanziamento da rendere indisponibili per un importo complessivo di 16,6 milioni, mentre l'individuazione dei capitoli veniva indicata successivamente dalla IGPB .

Come risulta dalla tabella contenuta negli allegati, a conclusione delle operazioni sono state impegnate e versate all'entrata del bilancio dello Stato 6,9 milioni a carico dell'amministrazione centrale dello Stato e 9,64 milioni da parte degli uffici regionali e delle istituzioni scolastiche.

Per quanto concerne il contenimento della spesa per commissioni, comitati e altri organismi, l'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto ad accertare il contenimento della relativa spesa nei limiti del 30 per cento di quella 2005, pur nella difficoltà di effettuare confronti annuali attesa la promiscuità dei capitoli interessati.

Con il recente d.P.R. del 28 marzo 2007 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero ai sensi dell'art. 29 della legge n. 248 del 2006) è stato operato il riordino degli organismi istituiti in forza di legge o di regolamento nell'intento di

coniugare l'azione di razionalizzazione con la garanzia di un corretto funzionamento istituzionale.

Ministero della pubblica istruzione

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. L'auditing finanziario contabile: *2.1. Auditing sul sistema contabile:* 2.1.1. Eccedenze di spesa; 2.1.2. Capitoli fondo; 2.1.3. Capitoli promiscui; 2.1.4. Capitoli per memoria; 2.1.5. Residui propri e residui di stanziamento; *2.2. Auditing su casi di specie.*
3.Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità: *3.1. Gabinetto; 3.2. Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione; 3.3. Istruzione; 3.4. Uffici scolastici regionali.*
4 Il sistema dell'istruzione. Dati e problematiche: *4.1. La spesa per il personale scolastico:* 4.1.1. L'andamento della spesa 2004-2006 - dati del rendiconto; 4.1.2. L'andamento della consistenza del personale; 4.1.3. La riduzione del precariato. *4.2. Le spese per i consumi intermedi.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'istituzione degli stati di previsione dei nuovi Ministeri e il trasferimento delle risorse relative ai Centri di Responsabilità Gabinetto e Servizi generali, hanno consentito, fin dal secondo semestre 2006, l'avvio dell'attività istituzionale e la possibilità, per i titolari dei dicasteri, di portare avanti l'azione politica in termini del tutto autonomi.

Le linee programmatiche, con le quali il Ministro della pubblica istruzione, in sede di audizione presso le Commissioni di Camera e Senato, ha individuato le missioni e gli obiettivi generali della sua azione di governo, si sono in particolare tradotte in una nuova Direttiva generale sull'azione amministrativa (n. 5960 del 25 luglio 2006), con la quale sono state individuate le "prospettive di scenario" dell'amministrazione scolastica e sono stati dettati gli indirizzi e le linee gestionali cui dovevano attenersi i Dipartimenti e gli uffici dell'Amministrazione centrale e locale.

Nell'ambito del nuovo contesto politico istituzionale e dei nuovi assetti organizzativi, segnati da atti di carattere legislativo[14] e amministrativo[15], alcuni obiettivi di politica

[14]Legge n. 228 del 2006 di conversione del DL n. 173 del 2006 Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare, con la quale è stata disposta la proroga all'anno scolastico 2008-2009 delle disposizioni per la definizione degli organici del personale docente della scuola secondaria di I grado; la proroga all'anno scolastico 2007-2008 del regime transitorio concernente l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e all'anno scolastico 2008-2009 dell'avvio della riforma dell'istruzione secondaria di II grado.

[15] D.m. n. 4018 del 2006 di sospensione dell'attuazione del d.m. n. 775 del 2006 concernente l'innovazione degli ordinamenti liceali e dei relativi percorsi di studio; d.m. n. 47 del 2006 che ha disposto l'elevazione sino al 20 per cento dei limiti di flessibilità temporale riservati alle istituzioni scolastiche dei diversi ordini e gradi di scuola.

scolastica non sono stati considerati quali: le tipologie di anticipi nella scuola primaria, la riforma dell'intero corso della scuola secondaria di primo e di secondo grado e la incentivazione della sperimentazione dei percorsi formativi istruzione - formazione.
Con l'accordo relativo alla sequenza contrattuale di cui all'art. 43 del CCNL 24 luglio 2003 del comparto scuola, concluso dall'ARAN in data 16 luglio 2006, è stata inoltre disposta la disapplicazione delle disposizioni relative al docente *tutor*[16] individuate, per la scuola primaria, nei commi 5, 6 e 7 dell'art. 7 e, per la scuola secondaria di primo grado, nel comma 5 dell'art. 10 del d.lgs n. 59 del 2004. Con il medesimo accordo, sono state inoltre disapplicate le disposizioni del d.lgs n. 59 del 2004 restrittive della mobilità dei docenti, che pertanto continua a svolgersi con cadenza annuale, e le specifiche disposizioni, del medesimo d.lgs. n. 59 del 2004, relative ai contratti di prestazione di opera che le istituzioni scolastiche potevano stipulare per avvalersi di esperti con competenze diverse da quelle disciplinari possedute dai docenti dell'istituto.
Il disegno complessivo, finalizzato nelle intenzioni del Governo a dar vita ad una scuola che coniughi equità ed eccellenza ed assicurare un servizio scolastico qualitativamente valido, si è poi concretizzato nella Legge finanziaria per il 2007 ove è stato introdotto un articolato piano di interventi per il rilancio complessivo del sistema istruzione. Il forte nucleo delle norme dedicate alla scuola mira in particolare a potenziare l'autonomia scolastica, sviluppare e qualificare il sistema dell'istruzione, valorizzare il personale e predisporre le condizioni per offrire un'adeguata soluzione al fenomeno del precariato.
Le successive analisi, in coerenza con tale situazione, hanno quindi esaminato l'*auditing* finanziario, gli andamenti contabili e l'attività dei Centri di Responsabilità quali risultano dal nuovo assetto ordinamentale del Ministero che, oltre all'Ufficio di gabinetto, si articola attualmente nel Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse e dell'informazione, nel Dipartimento per l'istruzione e nelle 18 Direzioni regionali.
La gestione contabile e l'attività dei Centri di Responsabilità hanno evidenziato, a livello centrale, un positivo andamento nella realizzazione degli obiettivi[17]. Maggiori criticità hanno invece registrato, in particolare sotto il profilo finanziario - contabile, gli uffici scolastici regionali, sia nei rapporti con gli uffici centrali e con gli uffici decentrati sia nei rapporti tra questi
e le istituzioni scolastiche che, in sede di attuazione delle modifiche introdotte dalla Legge finanziaria per il 2007, hanno evidenziato un rilevante ammontare di debiti pregressi.
Le criticità riscontrate ripropongono pertanto con forza la necessità di una maggiore attenzione alla verifica dell'operato delle scuole nonché l'opportunità di acquisire dati ed elementi informativi atti a cogliere le linee di tendenza della gestione e l'evoluzione delle grandezze che determinano la dinamica dei loro bilanci tra cui, in particolare, la dimensione della popolazione scolastica, la cui evoluzione dipende anche dalle politiche sottese alle riforme avviate del sistema educativo.
Appare pertanto opportuno ricercare strumenti operativi che consentano di correlare le componenti fisiche del sistema dell'istruzione con le risorse finanziarie che vengono impegnate nella predisposizione e nell'erogazione dei servizi, allo scopo di definire

[16] Funzione assegnata al docente, in possesso di specifica formazione, con il compito di svolgere attività di orientamento nell'offerta facoltativa, organizzata dalle scuole, di tutorato degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo.
[17] Il servizio di controllo interno ha tuttavia segnalato la necessità di un maggior collegamento tra pianificazione strategica e processo di formazione del bilancio di previsione e della individuazione di parametri e indicatori che consentano di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati.

stanziamenti idonei ad assicurare il governo del sistema e la garanzia dei livelli nazionali di fruizione del servizio scolastico.
L'analisi dei dati di rendiconto, limitatamente ai redditi di lavoro dipendente e ai consumi intermedi, conferma tali necessità evidenziando andamenti che, pur rispettosi delle esigenze di contenimento dei costi, spesso non risultano in linea con l'evoluzione delle componenti del sistema dell'istruzione ed influiscono negativamente sulla funzionalità delle stesse strutture amministrative.

2. L'auditing finanziario contabile.

L'analisi che segue evidenzia, da un lato, alcune patologie contabili riscontate nell'esame dei dati del rendiconto per l'esercizio 2006 e si sofferma, dall'altro, su ulteriori verifiche a campione sull'affidabilità e l'attendibilità dei conti, condotta secondo metodologie già sperimentate negli esercizi precedenti.

2.1. Auditing sul sistema contabile.

2.1.1. Eccedenze di spesa.
La maggiore anomalia nel consuntivo del Ministero è data, anche nell'esercizio 2006, dal fenomeno delle eccedenze (impegni e pagamenti) su diversi capitoli di spesa, riguardanti, in prevalenza, oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.
Il fenomeno è risultato costante nel corso degli anni: nel 2002 le eccedenze sono state di 895 milioni in conto residui e 664 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze si sono concentrate sulla competenza ed hanno raggiunto i 1.331 milioni; nel 2004 sono scese a 4 milioni sui residui e 389 milioni sulla competenza; nel 2005 sono scese ulteriormente sui residui (2 milioni) e hanno registrato 577 milioni sulla competenza.
Nel 2006 le eccedenze di spesa, stabili nel conto dei residui (2 milioni), sono tornate a crescere nel conto della competenza raggiungendo i 3.277 milioni (3.243 milioni da sanare con legge, al netto delle economie registrate sui restanti capitoli che insistono sulle medesime UPB).
L' analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve, in primo luogo, tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione, per le quali provvede l'amministrazione periferica del Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero della pubblica istruzione, e delle difficoltà, già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi, circa la mancanza di efficaci raccordi informativi tra tali uffici periferici ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie.
A ciò devono aggiungersi una serie di fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio, e comunque prima del provvedimento legislativo di assestamento, gli stanziamenti alle effettive disponibilità.
Tra tali fattori si segnalano in particolare: la difficoltà di effettuare le stime degli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera[18]; la mancanza di una precisa informazione, nel sistema informativo del Ministero, del numero e della qualità dei

[18] Gli arretrati sono difficilmente prevedibili in quanto il loro importo globale dipende dalla velocità con cui le direzioni provinciali dei servizi vari del Ministero dell'economia e delle finanze provvedono a gestire l'arretrato delle relative domande.

contratti attivati dai dipendenti, dato che gli stessi possono essere inoltrati direttamente dalle scuole alle direzioni provinciali del MEF; la numerosità dei docenti di sostegno per i due anni scolastici interessati da un singolo esercizio finanziario; la difficoltà nel determinare il numero dei docenti a tempo determinato e le cessazioni dal servizio relativamente al secondo semestre dell'anno; il numero variabile dei dipendenti che si vede riconosciuta la possibilità di permanere in sevizio oltre i limiti di età.

A fronte di tali margini di incertezza, l'Amministrazione ha instaurato, a decorrere dal dicembre 2005, un meccanismo di cooperazione tra i sistemi informativi dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'economia e delle finanze volto ad assicurare che la gran parte dei contratti stipulati dal personale del comparto transitino attraverso il sistema informatico del Ministero, prima di essere inoltrati alle direzioni provinciali del MEF. E' stato inoltre avviato un monitoraggio mensile della spesa fissa per il personale dei comparti scuola e Ministero così come accertata dal sistema pagatore (SPT).

L'avvio di tale monitoraggio[19] dell'andamento della spesa per il personale, utile anche al fine di verificare il rispetto degli obiettivi di razionalizzazione del settore e dei conseguenti risparmi di spesa, ha contribuito a migliorare l'affidabilità delle previsioni di bilancio che, negli anni precedenti, apparivano sistematicamente sottostimate.

Nell'esercizio 2006 il cospicuo ammontare delle eccedenze, sia presso gli uffici centrali che presso gli uffici regionali, si riconduce, infatti, quasi per intero al pagamento, nel corso del 2006, delle spettanze riferite ai rinnovi contrattuali del comparto Ministeri e del comparto scuola, il cui ritardo, oltre ad accentuare la rilevanza del fenomeno, incide sensibilmente anche sulla leggibilità del documento contabile.

La spiccata crescita trova, in particolare, rispondenza nella stipula al termine dell'esercizio 2005 del CCNL del personale del comparto Scuola per il biennio economico 2004-2005, i cui oneri, quantificati dall'ARAN in 2.398 milioni a regime, erano suscettibili di determinare nel 2006 un impatto di cassa pari ad oltre 3.233 milioni[20].

Il Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di ordinatore secondario di spesa, ha erogato tali aumenti contrattuali, comprensivi degli arretrati, nel mese di marzo 2006 tramite ruoli di spesa fissa i cui ordinativi sono stati emessi in conto competenza, a fronte di variazioni di bilancio apportate sia in conto competenza (con riferimento alle spettanze dovute per il 2006) sia in conto residui (per il pagamento degli arretrati 2004 e 2005).

L'ammontare delle economie registrate sui residui relativi agli stessi capitoli su cui si sono riscontrate le eccedenze, pari a 3.243 milioni, compensa quasi interamente le stesse ed attenua la rilevanza della anomalia.

Le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per le supplenze pongono altresì in evidenza, come esaminato successivamente, la difficile governabilità del fenomeno del precariato su cui influiscono anche: la sistematica discrasia tra organico di diritto e di fatto presente all'inizio di ogni anno scolastico, la necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, le esigenze conseguenti alla crescita della popolazione scolastica, la difficoltà di impiegare il personale soprannumerario per ridurre il numero delle supplenze.

---

[19] Segnalato più volte dalla Corte dei conti in sede di certificazione dei contratti collettivi concernenti il comparto Scuola (SSRR delibere n. 39 del 2003 e n. 39 del 2005)

[20] Una situazione analoga si è verificata in occasione delle firma del precedente rinnovo contrattuale siglato nel 2003 ove gli arretrati raggiungevano un importo, stimato dall'ARAN, in circa 1.212 milioni.

2.1.2. Capitoli fondo.
La gestione dei capitoli fondo (specie quelli a diretta imputazione) costituisce un fenomeno da monitorare al fine di evitare che la flessibilità gestionale, sottesa a tale istituto, privi di trasparenza e di significatività le decisioni assunte in sede parlamentare con la legge di bilancio.
Nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione i capitoli fondo sono presenti nello stato di previsione del Centro di Responsabilità Programmazione ministeriale, Gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e rispondono essenzialmente alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche (Fondo per il funzionamento delle scuola, Fondi da ripartire per oneri di personale, Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali, Fondi da ripartire per l'operatività scolastica). I relativi stanziamenti, una volta individuate le esigenze e le priorità, sono stati integralmente ripartiti nel corso dell'anno tra gli Uffici scolastici regionali con decreto di variazione del MEF, integrando i rispettivi capitoli.

2.1.3. Capitoli promiscui.
La commistione di spese riferite ad attività di diversa natura, più volte riscontrate nei precedenti esercizi, risulta nel tempo nettamente ridimensionata. Resta l'anomalia delle spese per incarichi di consulenza ancora comprese in capitoli che presentano diversi oggetti di spesa. La necessità di verificare il rispetto dei limiti indicati da ultimo nella finanziaria 2006, e accentuati successivamente nella legge n. 248 del 2006 (50 per cento, poi ridotto al 40 per cento del dato riferibile all'esercizio 2004), ha reso necessario, nell'ambito della complessiva riclassificazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2007, istituire un apposito piano di gestione.

2.1.4. Capitoli per memoria.
I capitoli "per memoria", introdotti dalla prassi, rappresentano spese che potrebbero verificarsi nell'esercizio ma di cui non è possibile formulare una previsione *ex ante*. Essi rispondono ad un'esigenza di trasparenza del documento contabile, nel senso di evidenziare comunque le voci di spesa cui "obbligatoriamente" potrebbe farsi fronte nel corso dell'esercizio, anche in caso di indeterminatezza nelle previsioni.
I capitoli per memoria gestiti dalla Ragioneria del Ministero della pubblica istruzione sono 820 e si riferiscono in prevalenza a spese difficilmente individuabili a livello di previsione, la cui quantificazione viene effettuata in corso di esercizio per mezzo di uno o più decreti ministeriali di prelevamento dal Fondo per le spese obbligatorie. Gli oggetti dei prelevamenti indicati dalla UCB risultano sostanzialmente coerenti alla finalità dell'istituto, con l'eccezione tuttavia di alcune spese attinenti a progetti ed attività indicati nei documenti programmatici e di preminente rilievo cui dovrebbero corrispondere previsioni il più possibile definite (spese di formazione e di monitoraggio e spese per progetti specifici tra cui, in particolare, l'istruzione post-secondaria e degli adulti).

2.1.5. Residui propri e residui di stanziamento.
L'andamento dei residui segna una spiccata flessione al termine dell'esercizio attestandosi ai 608,7 milioni del Dipartimento della programmazione, ai 47,4 milioni del Dipartimento dell'istruzione e ai 1.249,7 milioni degli Uffici scolastici regionali (all'inizio dell'esercizio erano rispettivamente 214,7 milioni, 53,9 milioni e 3.996,6 milioni).

Relativamente ai residui propri tale andamento si riconduce anche alla forte consistenza delle economie realizzatesi nel corso dell'esercizio che raggiungono i 3.484,9 milioni (nel 2005 erano 210,8 milioni), quasi interamente ascrivibili a capitoli concernenti spese di personale e conseguenti, come già evidenziato, all'assegnazione in conto residui delle risorse per i rinnovi contrattuali.
Diminuiscono in misura consistente anche i residui di stanziamento che raggiungono i 570,2 milioni dei quali 439,6 di nuova formazione.
Di tale ammontare la parte più rilevante concerne i capitoli gestiti dall'ufficio centrale del bilancio (circa 519 milioni), con netta prevalenza per le spese di parte corrente.
I capitoli in conto capitale, che hanno presentato il maggior accumulo di residui di stanziamento, concernono infatti spese di manutenzione e messa a norma degli immobili, nonché spese per le attrezzature tecniche, sussidi ed altre forme di ausilio necessari all'integrazione scolastica della persona handicappata per un ammontare di 3,5 milioni.
Nettamente superiore risulta invece la quota delle risorse di parte corrente, per le quali è stato chiesto il mantenimento ai sensi dell'art. 18, comma 12 della legge n. 267 del 2005 (420,8 milioni), iscritte nei capitoli concernenti: il Fondo per l'incremento del fondo di istituto, i compensi e le indennità par il miglioramento dell'offerta formativa, le spese per compensare la funzione tutoriale dei docenti, il Fondo per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari per la scuola, il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento della offerta formativa, il Fondo Unico di Amministrazione. A ciò infine si aggiungono le assegnazioni, in conto residui, per l'adeguamento degli stipendi definiti con il CCNL del 24.7.2003.
Il fenomeno dell'accumulo dei residui di stanziamento, soprattutto di parte corrente, necessita di una mirata azione di monitoraggio e di razionalizzazione al fine di conservare le risorse in relazione allo stato di attuazione dei programmi e progetti di spesa e quindi consentire una definizione degli stanziamenti di competenza coerente con obiettivi "concretamente" perseguibili.

2.2. Auditing su casi di specie.

Le verifiche si pongono l'obiettivo di valutare il rispetto delle regole contabili da seguirsi per l'elaborazione del rendiconto e la veridicità e regolarità dei dati, cioè la corretta trasposizione in tale documento di fatti gestionali effettivi, effettuata in conformità alle procedure contabili ed amministrative. Anche nell'esercizio 2006 le verifiche hanno preso in considerazione i settori dei contratti, delle convenzioni, dei contributi e dei finanziamenti non predeterminati per legge e, soffermandosi su tutti gli atti del procedimento presupposto, hanno verificato la rispondenza del mandato estinto alle evidenze informatiche risultanti dal sistema RGS - Corte dei conti.
Di seguito sono sinteticamente riportati i risultati delle verifiche effettuate che, relativamente ai titoli selezionati, non hanno evidenziato irregolarità contabili sostanziali e procedurali.

C.d.R. 1 Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro.
Cap. 1042 - Spese per studi, indagini e rilevazioni ed attività di ricerca in materia di istruzione. Spese per l'organizzazione e la partecipazione ad incontri di studio, convegni, congressi e mostre.
Ordinativo diretto (OD) n. 3 – Importo di euro 177.595,00 - Pagato il 31 luglio 2006.

Il mandato si riferisce al pagamento della quota annuale del contributo a carico dell'Italia per la partecipazione al progetto P.I.S.A. (Project for International Students Assessment). Si tratta di un progetto di ricerca pluriennale, nel campo educativo, volto a misurare le conoscenze e le competenze degli studenti dell'età di quindici anni in alcune discipline specifiche (lettura, matematica, scienze). Il progetto è stato lanciato nel 1997 dall'OCSE e l'Italia vi ha aderito il 30 giugno 1997 ed ha sempre riconfermato l'adesione. Le modalità di ripartizione delle quote nazionali del progetto vengono calcolate in base ad una soglia di accesso iniziale, alla quale si aggiunge un ammontare proporzionale calcolato sulla scala di contribuzione di ogni singolo Stato membro al bilancio ordinario dell'OCSE. Per l'anno 2006 la percentuale di contribuzione per Paese è contenuta nel documento EDU/PISA/GB (2005) 24/REV del 7 dicembre 2005. La fattura emessa dall'OCDE. è stata pagata per il tramite dell'Ufficio VIII della Direzione generale risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali. Con nota del 22 agosto è stata inviata dall'OCDE il riscontro del contributo versato.

C.d.R. 2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione.

Cap. 1202 - Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

OD n. 128 – Importo di euro 1.482.281,59. - Pagato il 21 dicembre 2006. Il mandato si riferisce al pagamento della fattura per lo svolgimento dei servizi di sviluppo e di gestione del sistema informativo dell'istruzione, periodo 12/02/2005 – 11/02/2010. Tale servizio è stato affidato con un contratto di gestione e sviluppo del sistema informativo di durata quinquennale siglato con la società R.T.I. EDS Italia S.p.A. ACCENTURE AED Group S.p.A. ENEL APE S.r.l. n. 1996 del 10/01/2005, registrato alla Corte dei conti il 28/07/2005, per un importo complessivo di 289.349.992,80.

Il mandato in esame si riferisce al pagamento delle fatture emesse e regolarmente vistate a fronte dei servizi resi nell'anno 2006.

Cap. 1246 - Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti.

OD n. 128 – Importo di euro 217.274,98 - Pagato il 13 ottobre 2006.

Il mandato si riferisce ai lavori volti ad eliminare le problematiche derivanti da un corto circuito dell'impianto elettrico nelle stanze del 3° e 4° piano della sede Ministeriale di P.zza Trastevere. La gestione tecnica dell'intervento è stata demandata al Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti (SIIT) del medesimo Ministero su richiesta del Ministero dell'istruzione del 21 febbraio 2006. Il SIIT ha a tal fine: eseguito il sopralluogo dei locali; provveduto a redigere una perizia di spesa, corredata del quadro economico, e il verbale di somma urgenza (di cui al d.P.R. n. 554 del 1999); affidato i lavori in data 20 marzo 2006 alla Società Minerva Elettronica S.r.l. per l'importo netto contrattuale di 199.517,87 euro. Il relativo contratto n. 65 è stato stipulato dal Ministero dell'istruzione il 14 aprile 2006.

Il mandato in esame porta a corredo la fattura con il visto di regolare esecuzione dei lavori, il verbale di ultimazione dei lavori in data 18/07/06 (nei tempi stabiliti dal verbale di affidamento lavori) e tutta la documentazione relativa all'affidamento dei lavori.

Cap. 1246 - Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti.

OD n. 94 – Importo di euro 226.062,00 - Pagato il 3 agosto 2006.

Il mandato si riferisce al pagamento del 4° stato di avanzamento dei lavori di realizzazione della recinzione artistica e di restauro dei parapetti presso il compendio monumentale di Viale Trastevere a Roma. Il relativo contratto (n. 12594 del

28/06/2006), per l'importo contrattuale di euro 1.029.863,33, è stato affidato alla Società INTECO S.p.A. mediante trattativa privata, previa gara ufficiosa, in relazione alla dichiarata segretezza dei lavori ai sensi dell'art. 33 della legge n. 109 del 1994 e successive modifiche. L'effettuazione della gara è stata preceduta: dal decreto del Direttore generale[21] per le risorse umane del Ministero, in data 1 dicembre 2004, con il quale sono stati dichiarati segreti gli appalti di lavori e di servizi necessari al funzionamento delle sedi del MIUR[22] e dalle note del Ministero per i beni e le attività culturali relative al computo metrico relativo alle opere da realizzarsi e all'elenco delle imprese qualificate che possiedono i requisiti necessari di riservatezza e esperienza nel settore del restauro monumentale.
Attualmente risultano realizzati lavori per un ammontare pari a 1.003.399,40. E' in corso il collaudo.
Cap. 1248 - Spese per affitto locali ed attrezzature, per trasporti, per materiali ed altre occorrenze per lo svolgimento dei concorsi per il reclutamento del personale del comparto scuola, stampa e spedizione di temi per gli esami di stato.
OD n. 5 – Importo di euro 125.388,21 - Pagato l'11 maggio 2006.
Il mandato si riferisce al pagamento del canone di locazione per i locali ad uso archivio in Fiano Romano (Contratto con al società EUROCOSTRUZIONI S.r.l. del 07/10/2002 per l'importo di euro 260.400,00 + IVA annui).
Le fatture allegate riguardano il pagamento della 5° mensilità dell'anno 2005 per un totale di euro 136.549,10. Al fine di evitare la formazione di ulteriori debiti una parte dell'importo è stato imputato alla competenza dell'esercizio 2006.

C.d.R. 3. Istruzione
Cap. 1390 - Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.
OD n. 26 – Importo di euro 116.379,99 - Pagato il 15 dicembre 2006. Il pagamento si riferisce allo svolgimento delle attività di monitoraggio dell'attività di gestione e sviluppo del sistema informativo di cui al contratto n. 1996 del 10/01/2005, affidato ad un R.T.I. con mandataria la società S.T.S. S.r.l.. Il relativo contratto, dell'importo contrattuale di 5.819.000 euro, è stato siglato il 31/07/2003 (n.1982).
Il pagamento, estinto a seguito di presentazione di fattura di pari importo del mandato, si riferisce al canone mensile del mese di settembre 2006 cui corrisponde la presentazione del XXXIV rapporto periodico di monitoraggio che il Ministero della pubblica istruzione ha dichiarato conforme al capitolato tecnico in data 16/11/2006.
Cap. 1451 - Spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica.
OD n. 8 – Importo di euro 193.108,00 - pagato il 22 dicembre 2006.
Il mandato concerne l'assegnazione di un finanziamento a favore dell'Istituto di Istruzione Superiore"G. Colasanti" per le iniziative indicate nel Protocollo d'intesa tra il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero per i beni culturali, la II Università di Napoli e l'Università degli Studi della Tuscia[23]. I finanziamenti sono diretti, in particolare, a realizzare percorsi formativi curriculari che diano spazio allo studio dell'arte e alla conservazione dei beni culturali e artistici del territorio e sono stati ripartiti in modo

[21] Con la delibera n. 3 del 2007/G del 23 gennaio 2007, la Sezione di controllo successivo sulla gestione ha sollevato dubbi sulla competenza di organi amministrativi a disporre la secretazione di opere pubbliche, ritenendo che tale atto, in quanto avente valore sostanzialmente politico, rientri nelle competenze del Ministro.
[22] Il Ministero dell'interno ha inserito le sedi principali del MIUR tra gli "obiettivi sensibili".
[23] Il Protocollo di intesa è rivolto a diffondere e consolidare una sempre più intensa e proficua collaborazione tra mondo accademico, scuola e territorio, valorizzando le risorse culturali finalizzate anche alla diffusione delle cultura del turismo per offrire maggiori e concrete possibilità di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

proporzionale tra istituzioni scolastiche dislocate nel territorio che hanno sempre mostrato sensibilità e impegno nei problemi dell'innovazione didattica e delle quali risulta acquisita la disponibilità a collaborare per la realizzazione di tutte le iniziative occorrenti.
OD n. 9 di euro 100.000,00 - pagato il 22 dicembre 2006.
Il mandato concerne l'assegnazione di un finanziamento a favore dell'Istituto di istruzione tecnico-commerciale "E. Tosi" in attuazione del Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'università e l'Associazione italiana per il calcolo automatico al fine di realizzare le iniziative connesse all'organizzazione delle Olimpiadi internazionali di informatica in Italia.
La somma attribuita all'istituto, che già del 2002 svolge la gestione amministrativo finanziaria in ordine alla realizzazione delle Olimpiadi Internazionali, dovrebbe coprire sia gli aspetti organizzativi, quale paese ospitante, che la partecipazione italiana.
In relazione ad entrambi gli ordinativi, si segnala il ritardo con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto le variazioni di bilancio conseguenti al riparto dello stanziamento della legge n. 440 del 1997 e la necessità di avviare, assieme alla erogazione dei finanziamenti, un'attività di monitoraggio continuo e sistematico delle iniziative avviate e dei conseguenti impegni di ordine finanziario.

C.d.R. 4 Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica.
Cap. 1633 - Fondo per attività di supporto alla programmazione, al riordino, al monitoraggio ed alla valutazione della ricerca scientifica e tecnologica.
OD n. 6 di euro 22.275,00- pagato il 12 aprile 2006.
Con il decreto autorizzativo della spesa vengono liquidate due fatture riguardanti il servizio di facchinaggio e movimentazione del materiale cartaceo nei mesi di gennaio e febbraio 2006, reso dalla società Global Service Servizi pubblici e privati S.r.l., risultata aggiudicataria a seguito di gara informale. Le fatture, liquidate e vistate per la corretta esecuzione, sono corrisposte sulla base dei criteri stabiliti dalla lettera di incarico, debitamente firmata dalla ditta per accettazione, ossia in base al costo giornaliero per operaio e costo orario per prestazioni straordinarie. Sono allegati anche i documenti giustificativi dei giorni di presenza a supporto delle fatture.

3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità.

La struttura organica del bilancio relativo all'esercizio 2006 del Ministero di origine consente di valutare con un sufficiente grado di autonomia le risorse assegnate alle diverse aree di attività del Ministero della pubblica Istruzione anche se non completamente ripartite in attuazione della legge n. 233 del 2006.
Le tabelle di seguito riportate evidenziano per i diversi C.d.R.: l'evoluzione degli stanziamenti dell'esercizio 2006 per effetto delle intervenute variazioni di bilancio, la relativa gestione di competenza e di cassa e l'andamento dei residui.

Evoluzione degli stanziamenti di bilancio per Centri di Responsabilità

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	2005	2006						2007
	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni con DMCF (b)	Variazioni con DMC (c)	Variazioni con legge di assestamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	18.839	16.880	201	0	375	0	17.456	12.054
MUR	0	0	2.303	0	131	0	2.433	7.315
Totale	18.839	16.880	2.503	0	505	0	19.889	
2. Programmazione Ministeriale,gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	664.308	1.132.744	-555.155	-15	-2.566	-2.908	572.101	3.887.590
MUR	0	0	379	0	-287	0	91	7.480
Totale	664.308	1.132.744	-554.776	-15	-2.854	-2.908	572.192	
3. Istruzione	190.896	83.765	80.519	7	1.462	41.029	206.782	141.847
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	11.307.103	10.570.666	-295.256	0	575	141	10.276.126	0
MUR	0	0	687.778	0	157	0	687.935	11.021.940
Totale	11.307.103	10.570.666	392.522	0	732	141	10.964.061	
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	*39.423.023*	*38.649.265*	*2.716.126*	*8*	***155***	*1.402.687*	*42.768.242*	*38.132.557*
Totale pubblica istruzione	**51.604.169**	**50.453.321**	**1.946.436**	**0**	**0**	**1.440.949**	**53.840.706**	**42.174.047**
Totale MUR	**0**	**0**	**690.459**	**0**	**0**	**0**	**690.459**	**11.036.735**
TOTALE MPI+MUR(3CDR)	**51.604.169**	**50.453.321**	**2.636.895**	**0**	**0**	**1.440.949**	**54.531.165**	

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

Gestione competenza 2006

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	% Stanz Def./tot. Amm.	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui impegni di competenza	Economie o maggiori spese*	Impegni/ massa imp.
		a		b	c =a+b	d	e	f	g=d/c
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	16.880	17.456	0,03	90	17.545	16.160	16.070	1.385	92,11
MUR	0	2.433	0,00	0	2.433	1.631	1.631	802	67,03
Totale	16.880	19.889	0,04	90	19.978	17.791	17.701	2.187	89,05
2. Programmazione Ministeriale,gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	1.132.744	572.101	1,05	909.027	1.481.127	944.443	129.592	19.054	63,77
MUR	0	91	0,00	0	91	21	21	70	23,10
Totale	1.132.744	572.192	1,05	909.027	1.481.219	944.464	129.613	19.124	63,76
3. Istruzione	83.765	206.782	0,38	2.597	209.379	205.979	204.852	802	99,08
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	10.570.666	10.276.126	18,84	89.760	10.365.886	10.319.566	10.305.960	-43.440	99,94
MUR	0	687.935	1,26	0	687.935	621.519	621.519	1.171	90,35
Totale	10.570.666	10.964.061	20,11	89.760	11.053.821	10.980.872	10.927.478	-42.269	99,34
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	*38.649.265*	*42.768.242*	*78,43*	*74.429*	*42.842.671*	*46.023.957*	*45.949.528*	*-3.182.781*	*107,43*
Totale Pubblica Istruzione	**50.453.321**	**53.840.706**	*98,73*	**1.075.902**	**54.916.608**	**57.510.105**	**56.606.001**	**-3.204.980**	*104,80*
Totale MUR	**0**	**690.459**	*1,27*	**0**	**690.459**	**623.170**	**623.170**	**2.043**	*90,25*
TOTALE MPI+MUR(3CDR)	**50.453.321**	**54.531.165**	*100,00*	**1.075.902**	**55.607.067**	**58.174.532**	**57.229.172**	**-3.202.937**	*104,62*

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

	Stanziamenti definitivi 2005	Stanziamenti definitivi 2006
Bilancio Stato (titolo I+titolo II)	485.683.711,68	479.381.685,49
Incidenza Ministero su bilancio Stato	10,63	11,23

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

Gestione cassa 2006

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Pagato c/comp.za	Pagato in c/residui	Autorizzazioni di cassa/su massa spendibile.	Pagato tot./ massa spendibile
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	20.926	17.684	15.656	15.017	639	*84,51*	*74,82*
MUR	2.433	2.339	1.202	1.202	0	*96,12*	*49,40*
Totale	23.359	20.022	16.858	16.219	639	*85,72*	*72,17*
2. Programmazione Ministeriale,gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	786.836	845.508	95.666	67.305	28.361	*107,46*	*12,16*
MUR	91	90	21	21	0	*99,10*	*23,10*
Totale	786.928	845.599	95.687	67.326	28.361	*107,46*	*12,16*
3. Istruzione	260.671	234.249	205.011	168.283	36.728	*89,86*	*78,65*
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	17.816.024	11.693.582	10.818.223	6.554.684	4.263.538	*65,64*	*60,72*
MUR	687.935	230.111	143.767	143.767	0	*33,45*	*20,90*
Totale	18.503.959	11.923.693	10.961.989	6.698.451	4.263.538	*64,44*	*59,24*
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	*46.734.913*	*43.070.283*	*46.243.959*	*45.591.654*	*652.305*	*92,16*	*98,95*
Totale Pubblica Istruzione	65.619.369	55.861.307	57.378.514	52.396.943	4.981.572	*85,13*	*87,44*
Totale MUR	690.459	232.540	144.990	144.990	0	*33,68*	*21,00*
TOTALE MPI + MUR(3CDR)	66.309.829	56.093.847	57.523.504	52.541.933	4.981.572	*84,59*	*86,75*

*come da consuntivo

	2005		2006	
	Massa spendibile	**Autorizzazioni definitive di cassa**	**Massa spendibile**	**Autorizzazioni definitive di cassa**
Bilancio Stato (titolo I +titolo II)	**597.711.373**	**502.569.688**	**595.185.781**	**496.469.318**
MIUR 2005	60.757.643	52.725.941		
Incidenza Ministero su bilancio Stato	10,17	10,49	11,14	11,30

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

Gestione residui 2006

(in migliaia)

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 ed uffici di diretta collaborazione del Ministro	3.470	1.054	0	247	0	1.301	0	1.301
MUR	0	429	0	0	0	429	0	429
Totale	3.470	1.483	0	247	0	1.730	0	1.730
2. Programmazione Ministeriale, gestione Ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	214.736	62.286	423.455	28.862	94.175	91.148	517.630	608.779
MUR	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	214.736	62.286	423.455	28.862	94.175	91.148	517.630	608.779
3. Istruzione	53.889	36.569	1.128	9.777	0	46.346	1.128	47.474
4. Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica	7.539.898	3.751.275	13.606	3.071.778	36.366	6.823.053	49.972	6.873.025
MUR	0	477.752	65.246	0	0	477.752	65.246	542.997
Totale	7.539.898	4.229.027	78.852	3.071.778	36.366	7.300.804	115.218	7.416.023
Totale uffici scolastici regionali (CDR 7-CDR 24)	*3.966.671*	*357.874*	*1.494*	*70.936*	*0*	428.811	*1.494*	*1.249.731*
Totale pubblica istruzione	**11.778.663**	**4.209.059**	**439.683**	**3.181.600**	**130.541**	**7.390.658**	**570.224**	**7.960.884**
Totale MUR	0	478.181	65.246	0	0	478.181	65.246	543.426
TOTALE MPI+MUR(3CDR)	11.778.663	4.687.239	504.929	3.181.600	130.541	7.868.839	635.470	8.504.309

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

	2005		2006	
	Residui iniziali	**Residui finali**	**Residui iniziali**	**Residui finali**
Bilancio Stato (tit I +tit II)	112.027.661	115.804.096	115.804.096	109.258.021
Incid. Min su bilancio Stato	10,51	5,38	10,17	7,29

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

3.1. Gabinetto.

Lo stanziamento iniziale, comune ai due Ministeri, evidenzia un contenuto incremento nel corso dell'esercizio. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 233 del 2006 lo stanziamento definitivo del Gabinetto del Ministero della pubblica istruzione, al netto delle risorse trasferite al nuovo C.d.R. del Ministero dell'università e della ricerca, raggiunge i 17,4 milioni.

La gestione, che a differenza di altri dicasteri comprende essenzialmente spese per il funzionamento della struttura, mostra impegni superiori al 92 per cento della massa impegnabile e pagamenti superiori al 74 per cento della massa spendibile.

3.2. Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione.

Lo stanziamento iniziale subisce una significativa riduzione nel corso dell'esercizio (circa il 49 per cento) attestandosi su un valore in linea con quello del precedente anno.

Tale riduzione, tuttavia, si riconduce in prevalenza al riparto tra i capitoli di destinazione delle risorse stanziate nei diversi capitoli-fondo iscritti nel Centro di Responsabilità.

Più in particolare: il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche (cap.1296) è stato ripartito, per un ammontare di 11,1 milioni, tra gli uffici regionali[24]; il Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali (cap. 1291), già al netto delle riduzioni previste nella Legge finanziaria 2006, è stato integralmente trasferito agli USR per un ammontare pari a 284,6 milioni; e così anche il fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale delle scuola (cap. 1274: 9,2 milioni).

Risulta invece utilizzato per circa i due terzi il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi[25] (Cap. 1270) le cui risorse, in linea con le destinazioni previste, sono state ripartite con la direttiva n. 33 del 2006 (in prevalenza agli USR) e destinate ai capitoli concernenti il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, l'autonomia scolastica e gli interventi integrativi per i disabili. Significative risultano inoltre le risorse attribuite al C.d.R. 3 "Istruzione" e destinate alle iniziative di istruzione post universitaria secondaria per adulti (Cap. 1442: 38,6 milioni).

L'assegnazione delle risorse finanziarie, anche nell'esercizio 2006 in forte ritardo (il DMT 121277 è stato adottato il 28 novembre 2006), è stata limitata a 113,4 milioni per evitare il superamento del limite di spesa previsto dall'art.1, comma 5 della legge n. 311 del 2004. L'importo residuo (78,5 milioni) è stato mantenuto nel conto residui in attuazione dell'art.1, comma 602 della Legge finanziaria 2006.

L'andamento del fondo da ripartire per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari per la scuola (cap. 1294) e delle risorse stanziate per compensare la funzione tutoriale dei docenti (cap. 1284) segue la rimodulazione delle risorse occorrenti per la realizzazione delle finalità della legge n. 53 del 2003, a seguito delle modifiche apportate successivamente al cambiamento della legislatura.

Le risorse, stanziate nel capitolo 1294, risultano destinate in prevalenza ai capitoli relativi alle assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche (44,9 milioni), ai capitoli dedicati all'attuazione del diritto dovere nell'istruzione e formazione professionale (40 milioni), ai capitoli concernenti la ricerca e formazione (20 milioni) e al finanziamento dell'anticipo delle iscrizioni e dell'obiettivo di generalizzazione della scuola dell'infanzia. Le risorse, stanziate nel capitolo 1284 (63 milioni) e destinate a compensare la funzione tutoriale dei docenti, sono state, invece, indirizzate, a seguito della citata sospensione della riforma, ad integrare le dotazioni di bilancio per la corresponsione dei compensi ai componenti delle commissioni per gli esami di stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore, i cui stanziamenti risultavano sottostimati già in prossimità dello svolgimento delle relative sessioni.

---

[24]In sede di Nota di Variazione Legge di bilancio, il fondo è stato ridotto di 7,5 milioni.

[25]Il fondo è destinato: alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, all'introduzione dell'insegnamento della seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, alla formazione del personale della scuola, alla realizzazione di iniziative di formazione post secondaria non universitaria, allo sviluppo della formazione continua e ricorrente, agli interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, alla realizzazione degli interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche, alla realizzazione degli interventi integrati, alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali della UE.

Al netto di tali risorse stanziate sui citati fondi, la gestione evidenzia impegni pari al 63,7 per cento della massa impegnabile e pagamenti appena superiori al 12 per cento della massa spendibile. Incide sulla capacità di spesa, la rilevante quota delle risorse da ripartire per l'incremento del fondo di istituto non utilizzate nel corso dell'esercizio in mancanza della definizione dei criteri e dei parametri per il riparto agli USR. Cresce pertanto l'ammontare dei residui che, da un valore iniziale di 214 milioni, sale al termine dell'esercizio a 608 milioni dei quali circa l'85 per cento di lettera f.

Il monitoraggio delle attività svolte e dei risultati conseguiti, effettuato dal Servizio di controllo interno del Ministero, ha consentito di verificare, in due *step*, il grado di realizzazione degli obiettivi strategici indicati nelle Direttive generali 2006 sull'azione amministrativa.

L'emanazione, infatti, di una nuova direttiva generale sull'azione amministrativa, a seguito del cambio di vertice politico e delle innovazioni introdotte all'assetto organizzativo dell'amministrazione, ha reso necessario rivedere il processo di programmazione strategica attraverso una verifica delle azioni intraprese dalle Direzioni generali sugli obiettivi assegnati dalla Direttiva adottata all'avvio dell'esercizio 2006.

Il servizio di controllo interno, nell'evidenziare un positivo andamento nella realizzazione degli obiettivi, ha segnalato la necessità di un maggior collegamento tra pianificazione strategica e processo di formazione del bilancio di previsione e della individuazione di parametri e indicatori che consentano di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati.

Positiva appare invece l'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e in programmi di azione, che permette di evidenziare analiticamente le attività volte alla realizzazione dell'indirizzo strategico.

Gli esiti del monitoraggio, con riferimento ai principali obiettivi assegnati al Dipartimento, hanno evidenziato una alta percentuale di risultati raggiunti, espressi con autovalutazioni e comparati con le situazioni contingenti di ciascun Dipartimento e quindi di ciascuna direzione generale assegnataria dell'obiettivo come da direttiva dipartimentale. Sono stati in particolare monitorati i seguenti obiettivi: 1) implementare e perfezionare il patrimonio informativo esistente (86 per cento); 2) attuare il piano di formazione già definito nel 2005 per il personale delle aree funzionali (87 per cento); 3) sviluppare e ottimizzare ulteriormente adeguati meccanismi per fornire informazioni tempestive ed affidabili sui flussi di spesa delle strutture decentrate, al fine di porre in essere interventi idonei ad ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie (100 per cento); 4) assicurare il potenziamento dell'attività didattica a distanza, utilizzando gli strumenti informatici e multimediali per sostenere e rendere sempre più incisiva e capillare l'attività di comunicazione ed informazione nella scuola (100 per cento); 5) sviluppare iniziative volte a realizzare un nuovo sistema di protocollo elettronico nonché il completamento della nuova rete a banda larga di collegamento degli uffici del Ministero (73 per cento).

3.3. Istruzione.

Le risorse stanziate inizialmente (83,7 milioni) sono più che raddoppiate nel corso dell'esercizio per raggiungere un ammontare di stanziamenti definitivi di competenza di 206,7 milioni. Le variazioni in aumento, che hanno interessato quasi tutti i capitoli, si sono tuttavia concentrate nelle spese per la gestione dei sistema informativo (che assorbe circa il 15 per cento degli stanziamenti), le spese per l'istruzione post-secondaria e degli adulti (che assorbe il 18,6 per cento degli stanziamenti) e gli interventi per la

formazione professionale nelle aree depresse (che assorbe il 19,4 per cento degli stanziamenti).

La gestione evidenzia impegni pari al 99 per cento della massa impegnabile e pagamenti pari al 78,6 per cento della massa spendibile in linea con la prevalente natura corrente delle risorse assegnate alla struttura.

Il monitoraggio effettuato dal Servizio di controllo interno evidenzia, con i limiti già accennati, i risultati conseguiti dalle direzioni generali del Dipartimento istruzione, soffermandosi sui seguenti obiettivi: 1) garantire il regolare e puntuale inizio dell'anno scolastico[26], 2) porre in essere gli interventi volti ad assicurare la graduale generalizzazione del servizio della scuola dell'infanzia (80 per cento)[27]; 3) dare avvio ad iniziative ed interventi per valorizzare e modernizzare l'impianto culturale e didattico degli istituti tecnici e professionali (80 per cento)[28], 4) dare attuazione, con le flessibilità e gli adeguamenti necessari, all'alternanza scuola lavoro (70 per cento)[29]; 5) predisporre interventi finalizzati al potenziamento e all'ampliamento delle iniziative di educazione degli adulti (80 per cento)[30]; 6) proseguire nelle azioni di consolidamento e di potenziamento dell'autonomia scolastica (100 per cento)[31], 7) contrastare e prevenire il fenomeno dell'abbandono scolastico (50 per cento); 8) rafforzare e diffondere le iniziative di orientamento (80 per cento)[32].

3.4. Uffici scolastici regionali.

Gli uffici scolastici regionali, che assorbono più del 60 per cento delle risorse assegnate al Ministero di origine e oltre il 70 per cento delle risorse del nuovo Ministero della pubblica

---

[26]La relazione conclusiva del Capo Dipartimento per l'istruzione sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2006 ha giudicato positivamente l'operato delle Direzioni interessate.

[27]L'obiettivo, che ha coinvolto anche il Dipartimento per la programmazione, ha interessato, sul piano operativo, la direzione per gli ordinamenti scolastici e quelle per il Personale della Scuola, per la politica finanziaria e il bilancio, per i Sistemi Informativi. Il risultato ottenuto appare, nella descrizione dell'Ufficio, articolato ed in coerenza con l'obiettivo nel rispetto della normativa di settore; risultano infatti assunte iniziative volte ad assicurare sul territorio, la generalizzazione della scuola dell'infanzia, con la proposizione di un progetto sperimentale (sezione primavera) peraltro recepito nel disegno di Legge finanziaria 2007. In sede di definizione del provvedimento per le iscrizioni 2007/2008 risulta introdotto un coordinamento delle iscrizioni fra soggetti pubblici e privati gestori.

[28] Anche per questo obiettivo risultano interessati sia il Dipartimento per l'Istruzione che quello per la Programmazione. Le indicazioni programmatiche hanno richiesto l'opera della Direzione per gli Ordinamenti, della Direzione del Personale della Scuola, di quella per l'Istruzione post secondaria e, in via, generale, della Direzione per i Sistemi Informativi. Il risultato viene dichiarato compiutamente ottenuto. L'intervento finalizzato all'obiettivo risulta indirizzato su distinte direttrici: il supporto alle istituzioni scolastiche per l'impiego del monte ore annuo delle discipline; la consulenza per il mantenimento delle sperimentazioni nazionali; l'assistenza per nuovi progetti di innovazione metodologico - didattica.

[29] A tale compito è chiamato il Dipartimento per l'istruzione con le direzioni generali interessate alla funzione operativa. In tale ambito risultano incrementati i rapporti tra sistema scolastico e mondo della produzione e del lavoro, garantendo ad un numero sempre più elevato di studenti l'accesso ai corsi di alternanza scuola lavoro. Parimenti risultano sottoscritti accordi con le Associazioni di categoria al fine di uno scambio di conoscenze e professionalità fra soggetti dal sistema di istruzione a quello del lavoro.

[30] Gli obiettivi riguardano il Dipartimento per l'istruzione e quello per la programmazione, con la direzione la cui funzione risulta coerente con il compito affidato. Le dichiarazioni circa il risultato ottenuto esprimono uguali percentuali di realizzazione, anche in presenza di eterogeneità delle condizioni di fatto e di diritto esistenti per ciascuno obiettivo. Il servizio di controllo ha rilevato, nel complesso, un soddisfacente grado di raggiungimento dei risultati richiesti, sempre più orientati al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona per il 2010.

[31] L'obiettivo ha coinvolto ambedue i Dipartimenti dell'Amministrazione, con l'azione delle Direzioni interessate. In tale ambito si iscrive l'accordo contrattuale raggiunto presso l'ARAN il 17 luglio 2006 per la disapplicazione di alcuni istituti contenuti nel decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 e il provvedimento del 31 agosto 2006 che ha posto al centro del sistema di istruzione l'autonomia in tutte le sue sostanziali connotazioni.

[32] Il progetto è stato attivato, unitamente al "progetto lauree scientifiche", con la raccolta delle relative iniziative.

istruzione, costituiscono il tessuto connettivo tra i centri decisionali centrali e le istituzioni scolastiche, deputate alla concreta realizzazione della funzione educativa.
Il valore complessivo degli stanziamenti iniziali ha raggiunto nel 2006 i 38.649 milioni di euro registrando una diminuzione rispetto al precedente esercizio di circa lo 0,7 per cento Le previsioni definitive si sono invece attestate a circa 42.768 milioni, segnando un forte incremento rispetto sia alle previsioni iniziali (10,7 per cento) che alle previsioni definitive del 2005 (+8,4 per cento).
La massa impegnabile, comprensiva dei residui di stanziamento iniziali, cresce rispetto al precedente esercizio e raggiunge i 42.842 milioni.
La gestione di competenza evidenzia un ammontare di impegni pari a circa 46.023 milioni, dei quali 45.949 impegni di competenza, registrando indici in crescita rispetto al precedente esercizio (104,4 per cento rispetto sia agli stanziamenti di competenza che alla massa impegnabile).
La gestione di cassa evidenzia invece pagamenti per circa 46.243 milioni che, in forte crescita rispetto al precedente esercizio (+15,4 per cento), si attestano al 98,9 per cento della massa spendibile e al 92,1 per cento delle autorizzazioni di cassa.
L'andamento della gestione di competenza e di cassa influenza l'evoluzione dei residui nell'ambito dei quali flettono sia i residui di stanziamento iniziali che i residui propri smaltiti.
I residui di nuova formazione si attestano a livelli inferiori al precedente esercizio raggiungendo 428,8 milioni di residui propri e 1,5 milioni di residui di stanziamento.
L'assetto organizzativo delle strutture periferiche del Ministero della pubblica istruzione è stato particolarmente approfondito dalla Corte dei conti in sede di controllo sulla gestione, sia sotto il profilo ordinamentale, che sotto il profilo finanziario - contabile[33]. Relativamente all'assetto organizzativo, l'esame dei decreti Ministeriali concernenti l'articolazione degli uffici periferici[34], ha confermato l'ambito regionale degli USR (Uffici scolastici regionali), Centri di Responsabilità di livello dirigenziale generale, cui fanno capo articolazioni territoriali provinciali, affidate a dirigenti di livello non generale, con compiti di raccordo con gli Enti locali e di supporto agli istituti scolastici (CSA, Centri di Servizio Amministrativo). L'analisi dei rapporti tra le diverse strutture ha in primo luogo evidenziato la necessità di attivare flussi informativi necessari per una indispensabile azione di coordinamento, supportata da una preliminare attività di valutazione di tutti gli aspetti connessi con l'istruzione e di raccordo con le diverse autonomie, al fine di valorizzare il ruolo degli USR di interfaccia con l'amministrazione centrale cui veicolare informazioni e valutazioni sul funzionamento del sistema scuola sul territorio di competenza. Sul versante invece dei rapporti degli USR con i CSA è stato messo in luce, da un lato, il ruolo fondamentale delle strutture provinciali nell'attività di supporto e di assistenza alle istituzioni scolastiche[35] e, dall'altro, l'ampliamento dell'area delle competenze delegate dagli USR, al fine di assicurare maggiore snellezza all'azione amministrativa.
Maggiori criticità si rilevano invece nell'analisi del sistema finanziario – contabile, sia nei rapporti tra gli uffici statali e gli uffici decentrati che tra questi e le istituzioni scolastiche;

---

[33]Corte dei conti, Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 5 del 2007.
[34]D.m. del 28 luglio 2004 adottato ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 319 del 2003.
[35]Secondo l'art. 8, comma 6 del d.P.R. n. 319 del 2003 i CSA hanno competenza propria in tema di: a) assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo contabili; b) gestione delle graduatorie con la proposizione delle assegnazioni delle risorse umane agli istituti scolastici; c) supporto agli istituti scolastici per la progettazione e l'innovazione della offerta formativa ed alla integrazione degli altri attori locali; d) supporto e sviluppo delle reti di scuole.

criticità che scaturiscono in primo luogo dal disallineamento esistente tra l'anno scolastico e l'esercizio finanziario.

Tale disallineamento determina infatti, già in sede di programmazione, uno scostamento tra le somme disponibili per la programmazione e quelle effettivamente accertate. Le risorse di provenienza statale si rendono, infatti, effettivamente disponibili e quindi impegnabili solo in corso di esercizio con la conseguenza che, a fronte di una programmazione delle scuole prossima alle disponibilità teoriche, le risorse immediatamente utilizzabili risultano di ammontare limitato.

Per quanto concerne i rapporti finanziari tra centro e periferia, aspetti di complessità derivano dalla possibilità per gli USR di fruire, accanto ad assegnazioni proprie, di ingenti risorse ripartite annualmente a livello centrale e dall'andamento dei flussi di cassa che, oltre a problematiche operative, risentono dei provvedimenti di contenimento e di dimensionamento della spesa, dal 2006 limitata ad un dodicesimo al mese. Ulteriori aspetti di vischiosità sono rinvenibili nel successivo procedimento di imputazione dei fondi alle contabilità speciali presso i Centri di Servizio Amministrativo (CSA) che evidenziano una notevole forbice – in particolare per alcune tipologie di spesa (supplenze brevi) – tra il complesso dei flussi di cassa in conto competenza, assicurati dai capitoli di bilancio, e le entrate in conto competenza sulle contabilità speciali.

Difficoltà si evidenziano infine nel passaggio effettivo delle risorse statali dalle contabilità speciali alle istituzioni scolastiche, atteso che il carattere di continuità delle contabilità - che non riversano al Ministero dell'economia e delle finanze le economie di bilancio – e la possibilità per le scuole di disporre dello strumento dell'avanzo di amministrazione, non giustificano un livello elevato delle giacenze (al termine del 2006 ammontano a 948,2 milioni) a fronte delle effettive esigenze delle istituzioni scolastiche.

La lentezza con cui le risorse vengono assegnate alla scuole[36] favorisce, inoltre, l'espletamento delle attività curriculari in vista della chiusura dell'anno scolastico rispetto alle attività di formazione ed educative; condiziona, di conseguenza, anche la struttura dei POF (Piani di Offerta Formativa), non solo nella scansione temporale prescelta, ma anche per la mancanza di certezza circa l'effettivo ammontare delle risorse disponibili; ritarda, infine, l'effettivo avvio dei progetti programmati. Cresce pertanto nei bilanci delle scuole l'avanzo di amministrazione che finisce per essere considerato una forma di auto finanziamento, del tutto improprio sotto il profilo contabile, ma che consente alle stesse di potersi gestire nella prima parte dell'anno scolastico.

Al fine di riacquistare la *governance* dell'intero sistema, appare quindi necessario creare un sistema di monitoraggio finanziario reale attraverso un unico *database* che fornisca una rappresentazione trasparente delle contabilità e sia in grado di gestire tutte le tipologie di spesa.

L'obiettivo di rafforzare e strutturare in modo più organico le linee di colloquio e di comunicazione tra uffici centrali, regionali e istituzioni scolastiche ha trovato conferma nella Direttiva del Ministro del 25 luglio 2006 nella quale sono state previste modalità, modelli organizzativi e procedure per migliorare il grado di conoscenza e responsabilizzazione dei livelli gestionali ed operativi, centrali e periferici, e ciò sia nella fase di previsione delle risorse, in relazione ai compiti da attendere e agli obiettivi da raggiungere, che nella fase attuativa e di utilizzo delle stesse[37].

---

[36]Le circolari vengono di norma emanate con molto ritardo rispetto ai tempi della programmazione e i fondi che vengono ripartiti tra i diversi istituti scolastici sono resi disponibili di regola nel secondo semestre.

[37]Agli uffici regionali sono stati in particolare affidati i seguenti adempimenti; consolidamento e valorizzazione dell'autonomia scolastica; iniziative di formazione sui più moderni temi dell'innovazione; attuazione delle

In relazione alle problematiche manifestate dal sistema finanziario contabile, la Legge finanziaria per il 2007, proprio al fine di aumentare l'efficienza e la celerità dei processi di finanziamento delle scuole, ha istituito nello stato di previsione del Ministero della Pubblica Istruzione due fondi dedicati al finanziamento delle competenze al personale[38] (con esclusione degli stipendi del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche[39], nei quali affluiscono gli stanziamenti dei capitoli iscritti nelle UPB del Ministero dell'istruzione "strutture scolastiche e interventi integrativi" disabili nonché gli stanziamenti iscritti nel C.d.R. Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione destinati ad integrare i fondi stessi.
Viene inoltre prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche di tali risorse, sulla base di criteri e parametri definiti con decreto ministeriale ma senza vincoli di destinazione. Ciò dovrebbe, da un lato, semplificare la gestione dei relativi capitoli di bilancio, eliminando il passaggio dei fondi alle contabilità speciali e poi alle scuole, dall'altro, consentire il riassorbimento delle giacenze esistenti presso le contabilità, da indirizzare alle effettive esigenze da valutare in sede decentrata.

4. Il sistema dell'istruzione. Dati e problematiche.

Le criticità, riscontrate nella gestione degli uffici decentrati del Ministero, ripropongono con forza la necessità di una maggiore attenzione alla verifica dell'operato delle scuole delle quali occorre in primo luogo monitorare i flussi finanziari, ricostruendo, a partire dalle risorse trasferite, la percentuale di utilizzo, gli eventuali avanzi di amministrazione, le loro cause genetiche e l'utilizzo successivo.
In tale ambito occorrerebbe acquisire dati ed elementi informativi atti a cogliere le linee di tendenza della gestione e l'evoluzione delle grandezze che determinano la dinamica dei bilanci, anche sulla base delle esperienze di monitoraggio avviate in via sperimentale in alcuni Uffici scolastici regionali[40].
Nel valutare la quantità delle risorse da dedicare all'istruzione, della quale lo Stato continua ad essere il principale finanziatore, occorre infatti tenere presente l'influenza decisiva che riveste la dimensione della popolazione scolastica la cui evoluzione dipende anche dalle politiche sottese alle riforme avviate del sistema educativo.
Appare pertanto opportuno ricercare strumenti operativi che consentano di correlare le componenti fisiche del sistema dell'istruzione con le risorse finanziarie che vengono impegnate nella predisposizione e nell'erogazione dei servizi, anche attraverso l'utilizzo di indicatori, quali ad esempio il costo medio per studente, utili allo scopo di definire

---

politiche nazionali relative agli studenti;elaborazione di proposte per l'assegnazione delle risorse; consolidamento e ampliamento dei rapporti con la Direzione generale per le relazioni internazionali; previsione, allocazione e utilizzo in tempo utile delle risorse finanziarie; monitoraggio dei flussi di cassa delle scuole; verifica dei livelli di efficienza gestionale delle scuole; rilevazione dei livelli di realizzazione dei piani dell'offerta formativa.

[38]Sono poste a carico del fondo le spese per: le supplenze brevi, l'indennità per il miglioramento della offerta formativa, le spese per gli esami di stato, le spese per le fruizione della mensa gratuita per il personale scolastico, le somme dovute per l'IRAP, gli oneri sociali sulle retribuzioni, i compensi e le indennità per gli esami di idoneità e di licenza.

[39]Sono a carico del fondo le spese per: il funzionamento amministrativo e didattico, i contratti per le pulizie stipulati dagli Enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili, il fondo di integrazione per le spese di funzionamento amministrativo e didattico.

[40]*Progetto Monitorisa 2004 avviato dall'USR della Liguria; monitoraggio on-line avviato dall'USR della Emilia Romagna.*

stanziamenti idonei ad assicurare il governo del sistema e la garanzia dei livelli nazionali di fruizione del servizio scolastico.
L'analisi dei dati di rendiconto, limitatamente ai redditi di lavoro dipendente (che assorbono più del 90 per cento delle risorse stanziate per l'istruzione) e ai consumi intermedi, conferma tali necessità evidenziando andamenti che, pur rispettosi delle esigenze di contenimento dei costi, spesso non risultano in linea con l'evoluzione delle componenti del sistema dell'istruzione.

4.1. La spesa per il personale scolastico.

4.1.1. L'andamento della spesa 2004-2006 – dati del rendiconto.
Le seguenti tabelle, che mostrano l'andamento delle principali spese di personale nel triennio 2004-2006, evidenziano una progressiva crescita sia delle risorse previste che delle risorse utilizzate, il cui ammontare risulta costantemente superiore alle prime.

Denominazione capitoli: Stipendi,retribuzioni ed altri assegni fissi al personale direttivo e docente con esclusione dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione

		Stanziamento definitivo competenza			Impegni lordi			Pagato totale		
cap	Ufficio Scolastico regionale	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
2149	Lombardia	2.763.830	2.819.492	3.034.194	2.800.299	2.823.870	3.278.031	2.800.574	2.823.953	3.278.298
2338	Piemonte	1.371.982	1.394.674	1.514.694	1.405.968	1.416.963	1.636.442	1.406.076	1.416.989	1.636.494
2521	Liguria	467.341	475.080	522.010	485.094	488.757	562.945	485.116	488.747	562.970
2702	Veneto	1.445.512	1.469.391	1.618.441	1.492.819	1.511.090	1.749.765	1.492.969	1.511.012	1.749.916
2889	Emilia Romagna	1.141.949	1.160.994	1.280.786	1.178.377	1.192.652	1.387.061	1.178.496	1.192.686	1.387.100
3082	Friuli Venezia - Giulia	393.143	399.707	435.535	406.865	408.951	472.187	406.911	408.963	472.220
3267	Toscana	1.144.108	1.163.037	1.272.547	1.191.071	1.194.613	1.370.425	1.191.227	1.194.635	1.370.526
3449	Umbria	312.327	317.468	352.765	331.901	332.621	380.186	331.928	332.618	380.196
3631	Lazio	1.893.434	1.924.550	2.109.695	1.981.577	1.987.320	2.278.677	1.981.758	1.987.266	2.278.902
3813	Marche	559.883	569.189	624.292	586.420	587.499	673.130	586.584	587.327	673.650
3995	Molise	165.268	167.964	160.656	163.981	151.391	173.752	163.918	151.386	173.760
4177	Abruzzo	528.599	537.267	575.893	574.619	556.655	635.196	574.716	556.601	635.277
4359	Puglia	1.751.266	1.779.876	1.964.547	1.911.002	1.858.578	2.125.890	1.911.835	1.858.525	2.126.371
4546	Campania	3.014.453	3.063.911	3.055.270	2.910.996	2.887.948	3.298.486	2.908.627	2.888.024	3.298.796
4733	Basilicata	333.422	338.861	347.108	333.422	330.423	373.404	333.328	330.436	373.458
4914	Calabria	1.105.209	1.123.294	1.223.493	1.186.509	1.166.929	1.320.757	1.186.758	1.167.022	1.320.901
5096	Sardegna	758.028	770.392	811.658	774.247	769.836	873.958	774.531	769.658	874.267
5279	Sicilia	2.298.684	2.336.463	2.541.541	2.419.024	2.398.213	2.736.418	2.419.615	2.398.081	2.736.750
	Totale	**21.448.437**	**21.811.609**	**23.445.126**	**22.134.190**	**22.064.311**	**25.326.712**	**22.134.965**	**22.063.928**	**25.329.854**

Fonte: M. P .I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV

Denominazione capitoli: Spese per le supplenze, a tempo determinato del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario ad esclusione IRAP e oneri Amministrazione

Cap.	Ufficio Scolastico Regionale	Stanziamenti definitivi competenza				Impegni lordi				Pagato totale			
		Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
2151	Lombardia	485.596,31	505.397,38	502.924,15	563.125,74	503.918,82	526.457,81	538.048,45	627.092,31	517.882,60	526.900,37	538.146,26	627.235,83
2340	Piemonte	207.925,46	220.041,03	216.919,30	251.012,70	215.565,36	233.196,65	241.270,19	281.001,13	220.551,54	233.266,59	241.296,46	281.029,64
2523	Liguria	64.096,37	70.986,50	65.674,92	73.421,57	63.011,80	68.058,11	69.130,86	81.584,70	65.105,22	67.979,12	69.137,73	81.584,80
2704	Veneto	235.523,72	247.504,36	236.534,80	273.146,02	232.910,31	239.104,43	251.708,81	304.902,45	241.704,37	238.721,28	251.773,58	304.939,12
2891	Emilia Romagna	195.469,81	207.079,74	190.776,31	235.500,87	195.617,14	212.414,59	223.360,49	267.355,32	201.118,70	212.526,94	223.395,53	267.374,07
3084	Friuli Venezia - Giulia	67.117,54	71.231,01	65.744,92	73.497,15	65.508,65	68.540,91	69.982,23	81.124,23	67.955,59	68.410,90	70.010,60	81.130,83
3269	Toscana	165.361,17	182.936,82	169.106,53	200.277,65	164.457,84	176.814,97	184.582,62	222.473,93	170.916,78	176.603,74	184.639,18	222.514,06
3451	Umbria	43.528,77	48.308,87	44.700,69	46.950,65	42.786,29	42.261,21	43.057,69	52.263,33	44.228,93	42.232,57	43.056,33	52.267,38
3633	Lazio	243.213,88	277.369,99	256.878,98	300.985,66	242.367,88	253.402,74	278.138,56	326.101,39	252.714,47	253.223,32	278.179,54	326.133,05
3815	Marche	81.226,81	89.778,49	83.079,19	92.055,73	79.424,26	83.768,64	85.782,27	103.971,99	82.645,10	83.541,22	85.814,07	103.987,48
3997	Molise	19.808,41	22.511,18	27.684,83	23.870,18	22.505,55	24.774,04	22.915,14	26.036,84	23.556,58	24.784,45	22.919,15	26.039,71
4179	Abruzzo	61.690,24	71.915,87	66.774,79	64.679,64	60.333,66	62.566,71	60.978,07	69.440,70	63.654,17	62.472,97	60.978,58	69.456,65
4361	Puglia	210.322,39	242.478,82	214.696,26	239.985,69	209.970,58	223.192,92	230.210,57	264.747,99	224.350,63	222.829,40	230.387,78	264.842,91
4548	Campania	290.012,19	340.459,45	295.233,38	330.548,16	287.803,53	294.679,67	307.377,83	360.891,11	307.434,38	294.301,20	307.475,82	360.916,76
4735	Basilicata	34.310,39	40.658,63	37.895,28	38.690,01	32.020,24	33.056,19	34.727,87	41.518,40	33.927,04	32.961,90	34.739,93	41.528,10
4916	Calabria	108.923,25	136.752,25	108.851,49	124.337,96	101.953,98	111.236,42	118.629,85	137.635,62	112.763,58	110.791,37	118.706,94	137.680,95
5098	Sardegna	93.503,49	106.340,21	88.987,20	91.558,73	85.580,31	85.268,96	85.155,20	99.531,39	91.482,00	84.740,48	85.201,07	99.551,31
5281	Sicilia	309.417,08	347.744,30	311.817,11	351.128,09	313.010,58	315.590,17	329.781,92	379.041,43	328.113,45	315.262,07	329.901,40	379.105,81
Totale		**2.917.047,28**	**3.229.494,88**	**2.984.280,11**	**3.374.772,19**	**2.918.746,77**	**3.054.385,15**	**3.174.838,62**	**3.726.714,26**	**3.050.105,14**	**3.051.549,86**	**3.175.759,96**	**3.727.318,48**

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

Denominazione capitoli: Spese per le supplenze brevi del personale docente amministrativo, tecnico ed ausiliario con esclusione dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione

(in migliaia)

Capitolo	Centro di Responsabilità	Stanziamento definitivo competenza			Impegni lordi			Pagato totale		
		Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
1606	Univ., alta form art., ecc.	0	2.033	1.331	0	1.668	1.331	0	1.651	1.366
2103	Lombardia	89.479	106.555	82.300	89.479	106.555	82.300	95.776	123.075	96.099
2294	Piemonte	41.229	49.096	38.381	41.229	49.096	38.381	47.034	57.868	43.505
2476	Liguria	13.820	16.458	12.866	13.820	16.458	12.866	16.337	17.637	14.379
2658	Veneto	46.792	55.721	43.560	46.792	55.721	43.560	57.342	60.797	47.239
2840	Emilia Romagna	35.844	42.684	34.868	35.844	42.684	34.868	44.961	49.299	40.286
3035	Friuli Venezia - Giulia	11.305	13.462	15.179	11.305	13.462	15.179	13.305	16.427	18.292
3223	Toscana	32.419	38.606	29.650	32.419	38.606	29.650	38.657	42.170	33.751
3445	Umbria	10.165	12.105	9.463	10.028	12.041	9.463	12.467	12.940	10.597
3587	Lazio	61.434	73.157	57.191	61.434	73.157	57.191	68.414	86.772	65.777
3769	Marche	15.949	18.992	14.847	15.758	18.992	14.847	18.950	21.043	16.734
3951	Molise	4.988	5.940	4.644	4.753	5.781	4.644	5.783	6.518	5.226
4133	Abruzzo	15.346	18.275	14.286	15.346	18.275	14.286	18.086	21.293	16.124
4315	Puglia	49.851	59.363	45.908	49.851	59.363	45.908	60.541	74.513	49.027
4502	Campania	83.893	99.903	75.004	83.893	99.903	75.004	94.716	126.009	88.846
4684	Basilicata	10.872	12.947	10.121	10.872	12.947	10.121	12.647	14.075	11.523
4870	Calabria	30.082	35.822	27.504	30.812	35.822	27.504	29.562	39.014	30.044
5052	Sardegna	23.354	27.810	21.741	23.354	27.810	21.741	26.975	31.456	24.652
5235	Sicilia	66.429	79.106	61.311	66.429	79.106	61.311	75.342	92.677	68.803
	Totale	643.250	768.033	600.157	643.417	767.446	600.157	736.897	895.235	682.271

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

L'analisi delle spese per il personale a tempo indeterminato delle strutture scolastiche evidenzia, dopo la leggera flessione del 2005, anche a seguito delle politiche di razionalizzazione del settore, un forte incremento nel 2006 ascrivibile, in prevalenza, alla immissione in ruolo del personale docente e alla conclusione dei rinnovi contrattuali.

Tale andamento, omogeneo in tutte le Regioni, non sempre risulta coerente con l'evoluzione della popolazione scolastica e, quindi, con l'evoluzione della domanda dei docenti. I dati statistici evidenziano infatti che ad una crescita degli iscritti nelle Regioni del centro nord corrisponde una contrazione nel Mezzogiorno diffusa su tutto il territorio.

Aumenta invece decisamente la spesa per il personale della scuola a tempo determinato in tutte le Regioni e registra, nel triennio, un indice di crescita del 22 per cento. In valori assoluti il relativo ammontare raggiunge, nel 2006, i 3.727 milioni, rappresentando circa il 13 per cento della spesa per il personale scolastico.

A tale spesa deve poi aggiungersi quella sostenuta per le supplenze brevi che, pur in calo in relazione agli obiettivi di contenimento previsti nella legge n. 311 del 2004[41], evidenzia pagamenti totali pari a 895 milioni nel 2005 e a 682 milioni nel 2006.

[41] L'art. 129, della legge n. 311 del 2004 aveva stabilito un tetto di 766 milioni per l'anno 2005 e di 565 milioni nel 2006.

Al riguardo deve essere tuttavia segnalato che, in sede di attuazione delle modifiche introdotte al finanziamento delle scuole dalla Legge finanziaria 2007, è emerso un rilevante ammontare di debiti pregressi relativi a contratti non ancora liquidati. Il peso di tali debiti emerge dalla seguente tabella, che raccoglie le informazioni provenienti dagli uffici scolastici regionali, ove viene evidenziata la quota crescente dell'esposizione debitoria delle scuole, che raggiunge i 304,6 milioni dei quali ben 258,5 maturati nel 2006.

Debiti pregressi per le supplenze brevi

(in migliaia)

CDR	Uffici Scolastici Regionali	2006	2005	2004	2003	2002	2001
7	Lombardia	55.092	4.414	11.821	1.114		
8	Piemonte	19.941					
9	Liguria	7.106	87			1	
10	Veneto						
11	Emilia R.	42.980	15.659				
12	Friuli V.G.	2.473					
13	Toscana	19.377	139	81	105	8	36
14	Umbria	2.356					267
15	Lazio	53.810	12.000				
16	Marche	7.854					
17	Molise	9	75	2			
18	Abruzzo	2.535					
19	Puglia	15.940					
20	Campania						
21	Basilicata	491					
22	Calabria	6.309	79	40	14	16	0
23	Sardegna	9.685					
24	Sicilia	12.550	159	45	4		
	Totale	**258.509**	**32.613**	**11.989**	**1.238**	**25**	**303**

Fonte: M. P .I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

Il dato è ancor più significativo se confrontato con le giacenze in contabilità speciale delle risorse a ciò vincolate, che conferma una situazione di sofferenza di alcune Regioni (come la Puglia e l'Emilia Romagna) o un volume eccessivo delle risorse a ciò dedicate (come in Campania). Resta l'anomalia delle altre Regioni che espongono consistenti debiti pregressi a fronte di cospicue giacenze nelle contabilità a fine esercizio 2006.

Meritano infine di essere maggiormente approfonditi, per i consistenti riflessi finanziari e organizzativi che stanno determinando, gli effetti derivanti dal riconoscimento, anche al personale precario, del diritto alla indennità di maternità (ordinanza n. 377 del 2003 della Corte costituzionale). L'attribuzione della indennità ai docenti incaricati e ai supplenti, anche se non entrati in servizio o entrati in servizio per un solo giorno, è suscettibile infatti di determinare una espansione del numero delle supplenze brevi in particolare nell'ambito della scuole dell'infanzia e della scuola primaria, ove si impone l'obbligo della sostituzione del docente anche per un solo giorno.

Restando nella categoria economica "redditi di lavoro dipendente", particolarmente rilevante risulta l'esposizione debitoria delle istituzioni scolastiche anche nell'ambito delle competenze dovute per lo svolgimento degli esami di Stato, che ammontano a 150,6 milioni, e delle spese dirette al miglioramento dell'offerta formativa, pari a 311 milioni.

Il rilevante importo delle somme dovute, oltre a condizionare pesantemente la gestione, incide anche sulla stessa attendibilità dei documenti contabili in cui questa si rispecchia.

Debiti pregressi per esami di Stato

(in migliaia)

CDR	Uffici Scolastici Regionali	2006	2005	2004	2003	2002	2001
7	Lombardia	3.660.721	11.156.569	8.025.206	1.587.191	1.963.727	82.763
8	Piemonte	1.775.112	5.121.106	5.660.840	------	------	------
9	Liguria	757.745	1.794.699	848.668	58.212	5.408	6.262
10	Veneto	------	------	------	------	------	------
11	Emilia R.	1.694.290	4.848.567	1.525.423	------	------	------
12	Friuli V.G.	1.553.712	------	------	------	------	------
13	Toscana	1.592.023	3.618.109	1.200.696	338.703	843.535	99.551
14	Umbria	514.952	1.331.38	734.334	38.529	533.950	32.376
15	Lazio	2.602.201	5.602.085	3.941.938	2.609.891	548.901	------
16	Marche	651.257	2.922.438	1.026.661	------	------	------
17	Molise	216.515	287.623	126.642	3.051	28.465	------
18	Abruzzo	922.053	2.608.136	2.234.684	411.454	948.212	218.228
19	Puglia	2.198.662	6.799.053	1.295.364	------	------	------
20	Campania	16.365.258	6.507.657	------	------	------	------
21	Basilicata	314.261	399.214	235.563	36.245	263.818	67.751
22	Calabria	2.010.043	757.344	483.376	26.969	101.722	34.867
23	Sardegna	1.221.881	2.156.251	821.974	44.818	76.623	25.653
24	Sicilia	4.034.230	6.941.414	5.386.399	682.288	357.784	81.590
	Totale	**42.084.917**	**62.851.652**	**33.547.768**	**5.837.351**	**5.672.146**	**649.041**

Fonte: M. P. I. Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

4.1.2. L'andamento della consistenza del personale[42].

L'andamento delle spese per la retribuzione del personale si riconduce in primo luogo alle dinamiche di evoluzione degli organici di diritto e di fatto e ai relativi scostamenti registrati nell'ultimo triennio. Relativamente al personale docente, la tendenza all'incremento dei posti di organico di diritto ha infatti mutato indirizzo a decorrere dall'anno scolastico 2002-2003 a seguito delle limitazioni previste dalla legge n. 448 del 2001. Il calo è proseguito anche negli anni scolastici successivi: 740.600 (di cui 48.690 insegnanti di sostegno) nell'anno 2003-2004, 736.738 (di cui 48.690 insegnanti di sostegno) nell'anno 2004-2005 e 737.250 (di cui 48.607 insegnanti di sostegno) nell'anno 2005-2006, in relazione alle disposizioni contenute nelle manovre finanziarie successive[43]. Una leggera crescita si registra invece nell'anno scolastico 2006-2007 (738.440 di cui 48.667 insegnanti di sostegno).

Analogo andamento ha registrato l'organico di diritto del personale ATA che, a seguito delle manovre finanziarie, si è notevolmente ridotto nel periodo 2003-2005, per crescere di nuovo nell'anno scolastico 2006-2007 (248.137 unità)[44].

L'analisi dell'andamento dell'organico di fatto ha invece registrato nel medesimo periodo un andamento inverso. Dopo infatti il calo registrato nell'anno 2003-2004, lo

[42]Fonte: Ministero della pubblica istruzione – Direzione generale per gli studi e la programmazione.

[43]Art. 1, comma 128 della legge n. 311 del 2004 in base alla quale le dotazioni organiche per l'anno scolastico 2004/2005 non dovevano essere superiori a quelle complessivamente determinate per l'anno scolastico precedente. A tali disposizione è stato necessario derogare per 1544 unità, riassorbili negli esercizi successivi, risultate indispensabili per garantire il buon funzionamento delle istituzioni scolastiche.

[44]Al netto delle attività esternalizzate (attività di pulizia e attività di ufficio svolte dai Co.co.co.).

scostamento dell'organico di fatto da quello di diritto del personale docente è tornato a crescere dall'anno scolastico successivo, anche in relazione all'avvio della riforma dei cicli scolastici attuata con il d.lgs. n. 56 del 2004, che ha previsto l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e l'introduzione della lingua straniera a partire dalla prima classe della scuola primaria.

Nell'anno scolastico 2006-2007 l'organico di fatto del personale docente ha raggiunto le 783.318 unità[45] (di cui ben 86.447 insegnanti di sostegno) e l'organico di fatto del personale ATA ha raggiunto le 249.700 unità.

Tale andamento trova conferma nella circolare n. 45 del 9 giugno 2006 nella quale è stato definito il procedimento per la determinazione degli organici di fatto nell'anno scolastico 2006-2007. In tale sede, infatti, pur richiedendo un accurato esame e riscontro delle situazioni e un rigoroso aggiornamento dei dati in possesso del Sistema Informativo, sono state previste significative aperture che hanno consentito maggiore flessibilità nella costituzione delle cattedre e nell'adeguamento delle classi alla effettiva consistenza degli alunni. Il provvedimento ha previsto inoltre la rispondenza dei posti di sostegno alle effettive necessità, anche in deroga all'organico di diritto, la possibilità di incrementi di posti di tempo pieno e di tempo prolungato e di educazione degli adulti, interventi sui posti del personale ATA idonei a garantire sicurezza e funzionalità alle sedi scolastiche, ulteriori incrementi di posti nella scuola dell'infanzia per arrivare all'eliminazione delle liste di attesa.

A fronte dell'evoluzione degli organici, l'andamento del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato ha seguito una dinamica diversa. I docenti a tempo indeterminato hanno registrato una progressiva riduzione nel precedente triennio, sono tornati a crescere nell'anno scolastico 2005-2006 raggiungendo le 711 mila unità (+1,8 per cento rispetto al precedente anno scolastico) e hanno registrato una nuova flessione nell'anno scolastico 2006-2007 (699 mila). I docenti a tempo determinato continuano, invece, a registrare forti incrementi raggiungendo nell'anno scolastico 2005-2006 circa 124 mila unità (+15,8 per cento rispetto al precedente anno scolastico) e nell'anno scolastico 2006-2007 circa 152 mila unità (+21,7 per cento).

L'andamento del personale docente a tempo indeterminato ha risentito, da un lato, delle politiche di contenimento della spesa degli ultimi anni, realizzate anche attraverso una razionalizzazione delle cattedre con conseguente contrazione di posti, e, dall'altro, delle recenti immissioni in ruolo.

La crescita del personale a tempo determinato si riconduce invece all'aumento della domanda di docenti dovuto, da un lato, all'incremento della popolazione scolastica, particolarmente accentuata nell'ambito degli alunni con cittadinanza non italiana (+27,9 per cento nell'anno scolastico 2004-2005 e +19,2 per cento nell'anno scolastico 2005-2006) - che non consente la riduzione delle classi e quindi dei posti - e, dall'altro, alla crescita del numero dei ragazzi disabili inseriti nelle classi ordinarie.

Gli alunni disabili inseriti nel sistema scolastico passano infatti dai 161.159 relativi all'anno scolastico 2003-2004 ai 178.220 dell'anno scolastico 2005-2006 (+10,5 per cento), concentrati in particolare nei livelli scolastici iniziali. Cresce di conseguenza la domanda dei docenti di sostegno che salgono a 83.761 nell'anno scolastico 2005-2006, dei quali circa il 47 per cento è stato assunto con contratto a tempo determinato. L'aumento di tale personale si riconduce alla possibilità offerta dalla legge n. 449 del

[45] 765.366 di cui 78.622 insegnanti di sostegno nel 2004-2005 e 767.430 di cui 79.591 insegnanti di sostegno nel 2005-2006.

1997 di assumere, in presenza di handicap gravi, insegnanti di sostegno a tempo determinato in deroga al rapporto docenti - alunni da essa stessa prefissato (l'art. 40, comma 3 della legge n. 449 del 1997 fissa la dotazione organica nella misura di un docente per 138 alunni frequentanti gli istituti scolastici statali) nonché alla disposizione di cui all'art. 26 della Legge finanziaria n. 448 del 1998 che, nel modificare il citato art. 40, *ha lasciato ferma la dotazione del personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica.*

La crescita del personale di sostegno non è tuttavia risultata omogenea al livello regionale, atteso che nelle Regioni meridionali il rapporto tra docente e alunno, pari a circa 2 bambini a testa a livello nazionale, scende a circa 1,8 bambini (2,2 nelle Regioni del nord).

Influenza l'andamento delle assunzioni dei docenti a tempo determinato anche l'avvio della riforma dei cicli scolastici di cui alla legge delega n. 53 del 2005.

Al riguardo si segnala in particolare la crescita del numero dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia il cui andamento, pur non rientrando nell'obbligo scolastico, risente della possibilità, riconosciuta dalla legge n. 53 del 2005, di iscrivere in anticipo i bambini che compiono i tre anni entro il 28 febbraio dell'anno scolastico in corso, la cui quota sul totale degli iscritti passa dall'11 per cento dell'anno scolastico 2004-2005 all'11,9 per cento dell'anno scolastico 2005-2006[46].

Analoga situazione si è verificata anche per gli anticipi delle iscrizioni alla scuola primaria dei bambini che compiono i sei anni alla data del 28 febbraio dell'anno scolastico in corso, la cui quota sul totale degli iscritti al primo anno sale dal 7 per cento all'8,7 per cento.

Sul punto va tuttavia ricordata la disomogeneità, anche territoriale, dell'avvio di tale riforma, atteso che la possibilità di iscrizioni anticipate resta subordinata, non solo alle condizioni previste per le iscrizioni, ma soprattutto alla definizione di accordi con i competenti Enti locali e, stante il carattere sperimentale dell'istituto, all'avviso del collegio docenti.

Minore doveva essere invece l'effetto derivante dall'introduzione della lingua straniera nei primi due anni della scuola primaria, introdotta dal d.lgs. n. 56 del 2004, in relazione all'obbligo, previsto nell'art. 1, comma 128 della Legge finanziaria 2005, di utilizzare i docenti della classe o altro docente facente parte dell'organico di istituto, in possesso dei requisiti richiesti.

La realizzazione di tale obiettivo richiedeva tuttavia l'attivazione di corsi di formazione al fine di consentire ai docenti privi dei requisiti di raggiungere il livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria. I tagli delle risorse effettuati nel precedente esercizio hanno rallentato le procedure di avvio del Piano di formazione sullo sviluppo delle competenze linguistico - comunicative e metodologico - didattiche dei docenti che, tuttavia, è stato individuato come priorità assoluta dalla Direzione generale del personale della scuola. Attualmente le attività di formazione sono in corso in quasi tutte le Regioni e sono state monitorate dall'INDIRE[47] (Istituto Nazionale di

[46] L'ulteriore espansione della disciplina transitoria con riferimento alla data del 30 aprile, che avrebbe certamente accentuato il fenomeno, è stata rinviata all'anno scolastico 2007-2008 ai sensi della legge n. 228 del 2006 (di conversione del DL n. 173 del 2006). La legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007) ha successivamente abrogato l'art. 2 del d.lgs. n. 59 del 1994, confermando per il solo anno scolastico 2007-2008 la possibilità di iscrizione anticipata dei bambini che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2008. La stessa legge ha inoltre previsto l'introduzione in via sperimentale di sezioni aggregate alla scuola dell'infanzia destinate ad accogliere bambini di età compresa tra 24 e 36 mesi, cui destinare le risorse previste nella legge n. 53 del 2003 per gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia.

[47] La Legge finanziaria 2007 n. 296 del 2006, articoli 610 e 611 ha istituito l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica che è subentrata all'INDIRE e agli IRRE regionali.

Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca educativa) e dagli Uffici scolastici regionali. La prevista formazione, entro il 31 agosto 2007, di oltre 15.000 docenti dovrebbe esplicare i propri effetti a partite dal prossimo anno scolastico.
Anche nell'ambito del personale amministrativo l'andamento delle unità a tempo indeterminato e a tempo determinato ha seguito una dinamica diversa. Mentre il personale a tempo indeterminato, costituito approssimativamente di 173 mila unità nell'anno scolastico 2005-2006 e 168 mila unità nell'anno scolastico 2006-2007, ha registrato un flessione di circa l'11,5 per cento rispetto all'anno scolastico 2001/2002, il personale a tempo determinato ha mostrato uno spiccato incremento, raggiungendo nell'anno scolastico 2006-2007 le 81 mila unità e passando, in rapporto sul totale del personale, dal 23,9 per cento al 32,5 per cento.

4.1.3. La riduzione del precariato.
L'utilizzo del personale a tempo determinato, con nomina annuale o fino al termine delle lezioni, pur rappresentando un fenomeno ormai connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche per fronteggiare le esigenze di funzionamento, si ripercuote tuttavia negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.
Appaiono quindi di particolare rilievo le iniziative adottate per procedere alla graduale riduzione del precariato. In attuazione dell'art. 1*bis* del DL n. 97 del 2004 (convertito con la legge n. 168 del 2005) è stato, pertanto, approvato e reso operativo il piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005-2008 (d.i. n. 79 del 18 ottobre 2005) che ha previsto l'immissione in ruolo di 35.000 unità nell'anno scolastico 2005-2006 (gia previste nel DL n. 115 del 30 giugno 2005, convertito con la legge n. 168 del 2005), 20.000 unità nell'anno scolastico 2006-2007 e 10.000 unità nell'anno scolastico 2007-2008, mentre con il d.P.R. 18 aprile 2006 il Ministro dell'istruzione è stato autorizzato ad assumere per l'anno scolastico 2006-2007 un contingente complessivo di 3.500 unità di personale ATA.
Nell'anno scolastico 2005-2006 sono state effettuate tutte le assunzioni dei docenti previste per il primo anno della programmazione e 5000 assunzioni per il personale ATA.
Per l'anno scolastico 2006-2007 è stato adottato il decreto ministeriale (n. 50 del 30 giugno 2006) contenente le disposizioni sulle assunzioni a tempo indeterminato del personale docente e amministrativo[48].
Le assunzioni del personale docente, pur notevolmente incrementate nell'ultimo triennio, continuano tuttavia a mantenersi al di sotto del numero delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo, che registrano un andamento crescente negli ultimi esercizi, anche in relazione alla prossima entrata a regime della riforma previdenziale (nel triennio 2004-2006 sono cessati dal servizio 66.182 docenti dei quali oltre i due terzi per dimissioni volontarie).
Ciò, se da un lato, consente risparmi di spesa e nuove risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, nei limiti naturalmente delle effettive economie, dall'altro, ripropone la

[48] Con il citato d.m., in particolare, il contingente di personale è stato ripartito in contingenti provinciali. E' stato inoltre disposto che il contingente di assunzioni del personale docente venga definito proporzionalmente alle disponibilità dei posti residui dopo l'espletamento delle operazioni di mobilità e tenendo conto dell'esigenza di non creare soprannumero nel corso del triennio, mentre nell'ambito del contingente del personale ATA è stato disposto che il numero delle assunzioni venga determinato proporzionalmente alla disponibilità dei posti residui dopo l'espletamento delle procedure di mobilità del personale appartenente ai vari profili professionali, salvaguardando prioritariamente le assunzioni sulle disponibilità uniche esistenti per ciascun profilo professionale nelle diverse province.

necessità di far fronte mediante personale precario alla domanda di docenti in crescita nei prossimi anni.

In tale direzione si muovono le disposizioni della Legge finanziaria per il 2007[49] che hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007-2009 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (20.000 unità) e la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

4.2. Le spese per i consumi intermedi.

L'andamento delle componenti del sistema istruzione si riflette anche sulla evoluzione della spesa per i consumi intermedi che comprendono le spese per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole.

Anche in tal caso alla crescita della popolazione scolastica e del numero dei docenti, si contrappone una flessione degli stanziamenti per i consumi intermedi, a seguito delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, e quindi delle risorse impegnate e pagate[50].

Le assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche (comprensive del fondo per l'integrazione delle spese per la corresponsione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) – che rappresentano solo una parte delle spese contabilizzate nella categoria II – confermano tale andamento.

---

[49] Art. 1, comma 605, lettera c).

[50] Le previsioni scendono dai 1.371 milioni del 2003 ai 1.151,1 milioni del 2006; gli impegni passano dai 1.154,7 milioni del 2004 ai 1.033 del 2006 e i pagamenti totali dai 1.385 milioni del 2004 ai 1.202 milioni del 2006.

ASSEGNAZIONI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO DIDATTICO DELLE ISTITZIONI SCOLASTICHE
E
FONDO PER L'INTEGRAZIONE DELLE SPESE PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO DIDATTICO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE (T.A.R.S.U.)

(in euro)

ANNI	2001 a)	2002 b)	Diff. prev. 2001/2002	2003 c)	Diff. prev. 2001/2003	2004 d)	Diff. prev. 2001/2004	2005	Diff. prev. 2001/2005	2006	Diff. prev. 2001/2006	Diff. % prev. 2006 e prev. 2001	Diff. 2002/2006	Diff. % prev. 2006 e prev. 2002
Stanz.Funz.to amm.vo	354.156.769	286.835.497	67.321.272	222.277.829	131.878.940	220.014.979	134.141.790	195.707.046	158.449.723	99.606.682	- 254.550.087	-71,87	- 87.228.815	- 65,27
Stanz.T.A.R.R.S.U.		34.438.143		34.438.143		12.175.294		29.253.950		11.164.782			- 23.273.361	- 67,58
TOTALE	354.156.769	321.273.640		256.715.972		232.190.273		224.960.996		110.771.464				

a) Nel corso dell'esercizio finanziario 2001, con l'assestamento di bilancio, lo stanziamento complessivo è stato ridotto di un importo pari a 35.247.000 euro.
b) a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 4944, del 18.04.2000, che ha puntualizzato che la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani delle istituzioni scolastiche deve essere corrisposta dal MIUR, di 34.438.143 euro. Si segnala che nel corso dell' dell'esercizio finanziario 2002 lo stanziamento complessivo ha subito una riduzione di 61.094.719 per assestamento di bilancio e per applicazione del DMT del 29.11.2002 (decreto taglia-spese).
v 112/98. Nel corso del 2003 lo stanziamento è stato integrato di 26.700.000 per la corresponsione dei compensi ai revisori dei conti.
d) a decorrere dall'esercizio finanziario 2004 la quota di risorse trasferita agli Enti locali in applicazione dell'art. 139 del d.lgs n. 112 del 1998 ha comportato una riduzione complessiva dei finanziamenti destinati alle istituzioni scolastiche di 22.262.849 euro (quale quota parte dell'importo complessivo 31.101.532,33). Dallo stesso anno lo stanziamento è stato integrato di 20.000.000 euro per compensi ai revisori dei conti, a seguito della nomina dei collegi dei revisori dei conti.
Fonte: M. P .I. Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

Analoghe riduzioni registra anche il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze per i consumi intermedi i cui stanziamenti iniziali passano dai 35,2 milioni del 2004 ai 17,8 del 2006 e dei quali solo una parte è stata assegnata per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole.

L'analisi delle variazioni compensative evidenzia inoltre gli ulteriori tagli effettuati in attuazione delle politiche di riduzione della spesa pari a 8,7 milioni nel 2004 (ai sensi del d.l. n. 168 del 2004) e a 2,5 milioni nel 2005 (ai sensi del d.l. n. 211 del 2005). Le risorse assegnate al fondo nel 2006 (17,8 milioni) risultano diminuite di 7,2 milioni in sede di variazione alla legge di bilancio e di 2,7 milioni in applicazione della legge n. 248 del 2006.

Ne è scaturito un rilevante ammontare di debiti pregressi - accertato anche in tal caso in vista dell'attuazione delle modifiche introdotte al finanziamento delle scuole dalla Legge finanziaria 2007 - nell'ambito dei quali, accanto a circa 8 milioni di spese di funzionamento, si segnala il rilevate peso derivante dal ritardo nei pagamenti della TARSU (Tassa Rifiuti Solidi Urbani) (che raggiunge i 226,5 milioni) e delle somme destinate al miglioramento dell'offerta formativa, parte delle quali destinate al funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche.

Debiti pregressi per TARSU/TIA

(in migliaia)

CDR	Uffici Scolastici Regionali	2006	2005	2004	2003	2002	2001
7	7 Lombardia	4.176	1.615	3.352	1.776	------	------
8	8 Piemonte	3.802	1.976	1.578	719	------	2.099
9	9 Liguria	1.389	926	1.065	1.031	292	844
10	10 Veneto	3.710	2.138	2.261	2.553	3.450	------
11	11 Emilia R.	3.254	1.944	2.270	1.105	589	304
12	12 Friuli V.G.	510	50	692	263	234	89
13	13 Toscana	4.868	2.350	1.622	2.271	933	1.185
14	14 Umbria	483	360	62	359	80	0
15	15 Lazio	8.169	9.195	8.855	8.852	9.013	522
16	16 Marche	1.118	461	624	------	------	------
17	17 Molise	177	23	------	------	------	------
18	18 Abruzzo	1.626	818	814	192	0	0
19	19 Puglia	5.563	3.845	4.731	5.125	3.243	133
20	20 Campania	11.544	11.648	11.662	8.168	3.283	27.376
21	21 Basilicata	414	308	9	91	57	0
22	22 Calabria	1.608	668	307	294	375	501
23	23 Sardegna	2.747	2.426	1.374	1.443	555	------
21	24 Sicilia	------	------	------	------	------	------
	Totale	**55.160**	**40.751**	**41.279**	**34.241**	**22.104**	**33.053**

Fonte: M. P .I. Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio - Ufficio IV.

La crescita dell'esposizione debitoria per tali voci evidenzia un contenimento delle spese correnti soltanto apparente, cui contribuiscono anche le citate misure congiunturali, destinate, se protratte nel tempo, ad influire negativamente sulla funzionalità delle strutture amministrative.

Il Ministero dell'università e della ricerca

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. L'auditing finanziario contabile: *2.1. Auditing sul sistema contabile:* 2.1.1. Eccedenze di spesa; 2.1.2. Capitoli fondo; 2.1.3. Capitoli promiscui; 2.1.4. Capitoli per memoria; 2.1.5. Significativi scostamenti tra previsioni iniziali e definitive; 2.1.6 Residui di stanziamento; 2.1.7. Spese per Uffici di Gabinetto; 2.1.8. Effetti delle riduzioni effettuate negli esercizi pregressi; 2.1.9. Assunzione di impegni a fine esercizio; 2.1.10. Economie di spesa; *2.2. Auditing su casi di specie.*
3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità: *3.1. Le componenti del sistema universitario e le innovazioni normative; 3.2. Profili evolutivi degli ordinamenti didattici universitari; 3.3. Il piano di sviluppo delle università; 3.4. Fondo di finanziamento ordinario (FFO); 3.5. Altri strumenti di governo e di provvista finanziaria; 3.6. L'anagrafe degli studenti; 3.7. La Ricerca:* 3.7.1. Le relazioni della Corte presentate al Parlamento nel corso dell'anno 2006; 3.7.2. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la valutazione del sistema universitario; 3.7.3. Le risorse complessive per la ricerca ed i principali fondi; 3.7.4. Riparto fondo agevolazioni alla ricerca anno 2006; *3.8. Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno.*
4. Strumenti: organizzazione: *4.1. Attività contrattuale; 4.2. Edilizia universitaria; 4.3. Contratti di rete.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero dell'università e della ricerca si è fatto carico anche nel 2006 dell'attivazione di strumenti di misurazione e di verifica dell'offerta formativa degli atenei, che è in costante ed incontrollata crescita, con l'esigenza di una revisione del numero dei corsi attivati, anche al fine di un miglioramento qualitativo del servizio offerto.

Le convenzioni che le università hanno la possibilità di stipulare con le Amministrazioni pubbliche per il riconoscimento di crediti formativi, acquisiti dai dipendenti che frequentano corsi di formazione presso le stesse Amministrazioni, si sono rivelate un fenomeno, nel quale riesce difficile cogliere l'esercizio responsabile dell'autonomia universitaria da parte degli organi accademici.

È ancora presto per poter cogliere gli esiti delle innovazioni apportate, negli ultimi due anni, ai sistemi di programmazione e di finanziamento degli atenei e di reclutamento del corpo docente.

Anzitutto, si conferma la circostanza che negli ultimi esercizi le risorse del fondo di finanziamento ordinario sono state utilizzate come copertura degli oneri determinati da vari provvedimenti legislativi. La Corte osserva che ciò avviene in deroga alle regole della legge di contabilità, rendendo, per converso, evidente come la quantificazione del Fondo inserito nella tabella C della Legge finanziaria sia determinata in termini svincolati da una rigorosa ricognizione delle effettive necessità finanziarie espresse dal sistema universitario. In tal modo la consistenza del Fondo finisce per essere sottratta alla decisione parlamentare.

In particolare, l'area della ricerca è quella che appare di più essere esposta ad una situazione di sottofinanziamento, appesantita da un eccesso di procedure e di strumenti finanziari di intervento, cui fa riscontro un'ampia produzione di documenti programmatici esposti alla mancata attuazione. Un aspetto peculiare nell'area della ricerca è costituito dal personale degli enti di ricerca, spesso costretto, nella grande maggioranza, per l'età al pensionamento.

Il raffronto con l'anno precedente dell'andamento della spesa può essere effettuato solo relativamente al IV Dipartimento Università, Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica e Ricerca in quanto le spese per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e le spese per gli Affari Generali e le Risorse Umane erano accomunate nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Le linee programmatiche del Ministro per l'istruzione universitaria espresse in sede di audizione presso la VII Commissione della Camera - che non si sono tradotte in una direttiva generale sull'azione amministrativa di governo - sono state individuate nella valorizzazione della formazione (in particolare quella universitaria), della ricerca e dell'innovazione tecnologica, perseguendo obiettivi di qualità, di equità e di efficienza, in coerenza con le indicazioni emerse in sede di conferenza dell'OCSE del 28 e 29 giugno 2006.

Per conseguire questi obiettivi il Ministro ha delineato l'esigenza di rimuovere le cause contingenti che ostacolano la transizione alla nuova università, quali la scarsità di risorse umane[1], di quelle finanziarie[2] e di ordine culturale.

Altri obiettivi sono stati delineati nella nota preliminare allo stato di previsione per l'anno 2006, quali il miglioramento della qualità del sistema universitario in termini di risultati dei processi formativi, il completamento della revisione dei meccanismi di reclutamento del personale docente e di ricerca, la rivisitazione di quelli di programmazione del sistema universitario e di valutazione dei risultati dei processi formativi e delle attività di ricerca degli Atenei, l'introduzione generalizzata degli statuti di autonomia e di organizzazione degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Con il DL n. 262 del 2006 (artt. da 138 a 142), convertito con modificazioni con la legge n. 286 del 2006 è stata, tra l'altro, costituita una apposita Agenzia Nazionale per la valutazione del sistema universitario.

---

[1] Secondo dati forniti dal Ministro, in Italia vi è un numero di ricercatori per unità di lavoro che è la metà di quello europeo e un terzo rispetto a quello degli Stati Uniti. Inoltre il 42 per cento dei nostri docenti ha un'età superiore ai 50 anni. La percentuale sale all'80 per cento per i professori ordinari, tra i quali oltre il 40 per cento ha più di 60 anni, con un picco di docenti di età compresa tra i 55 e i 60.

[2] Sempre secondo lo stesso Ministro, in questi anni la domanda di istruzione superiore in Italia è cresciuta del 20 per cento, il numero di laureati – anche se resta uno dei più bassi in Europa – è aumentato del 33 per cento, anche in virtù della riforma del "3+2". Il numero degli abbandoni è diminuito dal 70 al 35 per cento. Tra il 2002 e il 2005, il finanziamento è diminuito complessivamente del 10,48 per cento (750 milioni di euro in meno) rispetto all'anno di riferimento 2001, con ulteriore taglio per il 2006 (in particolare il taglio ha inciso sull'edilizia universitaria).

Con riferimento alla programmazione universitaria ed alla sua dipendenza dal quadro finanziario che ne consente il funzionamento, è da tener presente che le Università non solo interagiscono, ma sono state poste, dalla legge n. 537 del 1993, in competizione fra di loro per raggiungere uno standard di equilibrio, la cui instabilità, in relazione alla diminuzione dei finanziamenti statali, è destinata ad accentuarsi, senza tuttavia pregiudicare la tenuta del sistema stesso.

2. L'auditing finanziario contabile.

Vengono di seguito riportate alcune osservazioni riferite all'esame dei dati del rendiconto 2006, soffermandosi sugli esiti delle verifiche a campione sull'affidabilità e sull'attendibilità dei conti, svolte secondo le metodologie e le procedure dei precedenti esercizi.

2.1. Auditing sul sistema contabile.

2.1.1. Eccedenze di spesa.

Il fenomeno delle eccedenze (di impegni e di pagamenti) si riferisce ad oneri di personale, stipendi e retribuzioni al personale degli Uffici centrali, dei Conservatori e delle Accademie.

Una parte di tali eccedenze si riferisce alle spese relative agli insegnanti supplenti annuali e temporanei, ponendo in evidenza le difficoltà connesse al governo del precariato, con specifico riferimento alla congruità della quantificazione delle spese relative ai predetti insegnanti; le sue cause sono diverse: quelle prevalenti sono legate ad esigenze di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento ed alle difficoltà di impegnare personale soprannumerario per ridurre il numero dei supplenti.

2.1.2. Capitoli fondo.

Nello stato di previsione del Ministero dell'università tali capitoli sono iscritti nel centro di Responsabilità "Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica" e rispondono ad esigenze di funzionamento delle università; sono stati ripartiti tra i diversi atenei con decreto di variazione del MEF, integrando i relativi capitoli di destinazione.

In particolare si riferiscono ai seguenti capitoli: 1690 (fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario), 1694 (fondo per il finanziamento ordinario), 1695 (fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione di prestiti e borse di studio), 1713 (fondo per il sostegno dei giovani e per la mobilità degli studenti), 1714 (fondo per l'assunzione di ricercatori), 7236 (fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca), 7254 (fondo per le agevolazioni alla ricerca), 7256 (fondo per gli investimenti della ricerca di base) e 7308 (fondo rotativo per le imprese).

2.1.3. Capitoli promiscui.

Il fenomeno della commistione di alcune spese di natura diversa, iscritte nello stesso capitolo, è marginale per il Ministero; dall'analisi dello stato di previsione risulta che nel capitolo 1654 sono allocate, oltre alle spese per studi e ricerche, quelle per interventi realizzati da Università e gli acquisti di programmi e metodologie relative ai servizi informatici.

2.1.4. Capitoli per memoria.
I capitoli "per memoria", introdotti dalla prassi, rappresentano spese che potrebbero verificarsi nell'esercizio ma di cui non è possibile formulare una previsione *ex ante*. Essi rispondono ad un'esigenza di trasparenza del documento contabile, nel senso di evidenziare comunque le voci di spesa cui "obbligatoriamente" potrebbe farsi fronte nel corso dell'esercizio, anche in caso di indeterminatezza nelle previsioni.
Detti capitoli si riferiscono in prevalenza a spese difficilmente individuabili a livello di previsione, la cui quantificazione viene effettuata in corso di esercizio per mezzo di uno o più decreti ministeriali di prelevamento dal Fondo per le spese obbligatorie. Gli oggetti dei prelevamenti indicati dalla UCB risultano sostanzialmente coerenti alla finalità dell'istituto, con specifico riferimento a spese connesse ad eventi occasionali (prestazioni erogate al personale a seguito di infortuni subiti sul lavoro, spese per indennità di licenziamento e similari).

2.1.5. Significativi scostamenti tra previsioni iniziali e definitive.
Le flessioni più significative si sono registrate per le spese per studi ed indagini (-75 per cento), per il funzionamento del sistema informativo (-81,8 per cento), contributi alle università ed agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti (-33 per cento), contributo per il funzionamento dell'Università di Trento (-50 per cento), agevolazioni alle università per attività di cooperazione internazionale (-82 per cento), fondo per il sostegno dei giovani (-49,7 per cento), fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (-26 per cento); risultano azzerati i fondi di investimento per le università e la ricerca (cap. 7302) e per l'edilizia universitaria (cap. 7304)[3].

2.1.6. Residui di stanziamento.
I residui di stanziamento, concentrati nel Centro di Responsabilità Università e ricerca, sono stati pari a 65,2 milioni, dei quali 50 milioni relativi al fondo per le agevolazioni alla ricerca (cap. 7254) e 14, 9 milioni al fondo per gli investimenti della ricerca di base (cap. 7256); altre 289 mila si riferiscono allo sviluppo del sistema informativo, compresa la rete informatica della ricerca (cap. 7310).

2.1.7. Spese per Uffici di Gabinetto.
Dal momento dello "spacchettamento" della spesa tra il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca lo stanziamento complessivo di 2,3 milioni è stato utilizzato per 1,6 milioni.

2.1.8. Effetti delle riduzioni effettuate negli esercizi pregressi.
Nel 2006 non sono stati emessi provvedimenti di riconoscimento di debito e di regolazioni contabili e debitorie; tuttavia, le esigenze finanziarie del 2006 non sono state interamente soddisfatte con gli stanziamenti disponibili, tanto che nei primi mesi del 2007 sono state conseguentemente avanzate richieste di integrazione di fondi, in termini di competenza e di cassa, per complessivi 9,3 milioni, per far fronte ad oneri pregressi

[3] In applicazione dell'art. 18, comma 19, della legge 23 dicembre 2005 n. 267, con decreto di variazione del Ministero dell'economia e delle finanze l'importo di 100 milioni è stato trasferito sul capitolo 7266 e successivamente ripartito tra le istituzioni universitarie. Analogo trasferimento è avvenuto per i fondi relativi all'esercizio 2005, per un importo di 154,3 milioni, anch'esso ripartito nel corso del 2006 alle Università. Con d.m. 4 settembre 2006 è stata prevista la ripartizione del 3 per cento dello stanziamento complessivo (cap. 7266) destinato ai collegi universitari ed all'edilizia universitaria; una quota del 2 per cento è stata destinata alla realizzazione di specifici interventi ubicati nel Mezzogiorno per l'aumento dei posti letto e dei relativi servizi funzionali al diritto allo studio.

derivanti da spese per: acquisto di beni e servizi, manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti; canoni acqua, luce, gas, energia elettrica ecc.; acquisto di cancelleria, stampati speciali ecc; manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto; fitto di locali ed oneri accessori.

2.1.9. Assunzione di impegni a fine esercizio.
Il fenomeno si è manifestato per alcune spese (capitoli ed oggetto: 1610 missioni - 1617 lavoro straordinario - 1618 provvidenze al personale - 1630 funzionamento Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario - 1631 funzionamento delle commissioni - 1638 funzionamento organi collegiali - 1640 missioni di estranei all'Amministrazione dello Stato - 1654 studi, indagini e ricerche - 1672 funzionamento Accademie belle arti - 1673 organizzazione manifestazioni e concorsi artistici - 1688 borse di studio per dottorato di ricerca - 7236 fondo ordinario per gli enti ed istituzioni di ricerca - 7312 interventi di edilizia) per le quali è previsto un complesso *iter* procedurale di predeterminazione dei criteri di ripartizione delle risorse per la concessione di contributi, sovvenzioni e sussidi, in attuazione dell'art. 12 delle legge 7 agosto 1990, n 241, mentre per altre, a seguito dello spacchettamento, il Ministero dell'università e della ricerca ha conosciuto molto tardi gli importi di competenza.

2.1.10. Economie di spesa.
Le economie più significative hanno riguardato le spese per beni e servizi, per accordi ed organismi internazionali; in particolare hanno riguardato i capitoli: 1610 missioni - 1633 programmazione e monitoraggio della valutazione della ricerca - 1637 funzionamento del comitato per la politica della ricerca e del comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca -1638 funzionamento organi collegiali - 1640 missione di estranei - 1657 spese postali e telegrafiche - 1701 partecipazione ai programmi di ricerca in Antartide - 1703 partecipazione al programma Eureka - 1710 attuazione di accordi culturali all'estero - 1712 assegnazioni alle università per attività di cooperazione internazionale.
Le cause della formazione di tali economie sono per lo più dovute a ritardi nello "spacchettamento", e, per altri, nella riduzione della spesa per i comitati a seguito della legge n. 233 del 2006 o nella difficoltà di utilizzare tutte le risorse assegnate per ritardi nella presentazione della documentazione da parte dei destinatari dei contributi.

2.2. Auditing su casi di specie.
Anche per l'esercizio 2006 si è proceduto ad alcune analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti, che prendendo in considerazione i settori dei contratti, delle convenzioni, dei contributi e dei finanziamenti non predeterminati per legge e, soffermandosi su tutti gli atti del procedimento presupposto, hanno accertato la rispondenza del mandato estinto alle evidenze informatiche risultanti dal sistema RGS - Corte dei conti.

C.d.R. 1 - Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione.
Cap. 1052 - Fitto di locali ed oneri accessori.
Titolo n. 1. esercizio 2006, beneficiario COMMERCIAL 1 S.r.l. - Milano di 463.196 euro, a parziale copertura della fattura n. 6100002 del 06/04/2006 - II° trim. 06, pari a 1.601.614,51. L'ordinativo di pagamento è stato emesso in riferimento all'impegno contestuale assunto il 01/12/06 dal Dirigente dell'Ufficio VII della D.G. per le Risorse

Umane del Ministero, etc.; la data dell'esigibilità è del 15/12/2006; la data del pagamento è del 18/12/2006.
L'ultimo contratto di locazione stipulato tra l'Unione Immobiliare S.p.A. ed il MURST in data 30/7/1999, è stato registrato alla Corte dei conti il 1/12/1999 (reg. 01 fg 219).
Dopo l'ulteriore trasferimento di proprietà, prima alla Uniorias Sue S.r.l. e poi alla COMMERCIAL ONE S.r.l. a decorrere dal 2/11/2000, il contratto, scaduto il 31/12/2002, si è rinnovato tacitamente fino al 31/12/2008 in assenza di disdetta delle parti contraenti (art. 4 II comma, del contratto).
Si precisa che la fattura n. 6100002 del 06/04/2006 è di 1.601.614,51 euro (IVA inclusa), di cui si è autorizzato il pagamento parziale di 993.240 euro (IVA inclusa) così suddiviso:

- cap. 1052, 463.196 euro;
- cap. 1632, 530.044 euro.

Si è constatato che in sede di rinnovo tacito del contratto si è proceduto, senza l'adozione di alcuno specifico provvedimento ricognitivo, alla revisione dell'importo del canone di fitto sulla base della superficie occupata dal Ministero, con rilascio di alcuni locali alla società conduttrice; in mancanza di tale provvedimento l'impegno di spesa è stato assunto al momento dell'emissione del relativo mandato di pagamento.

C.d.R. 3 – Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica.
Cap. 1632 - Fitto di locali ed oneri accessori.
Titolo n. 1, esercizio 2006, beneficiario COMMERCIAL 1 S.r.l. – Milano di 530.044 euro, quale quota fattura n. 6100002 II° trim. 06. del 06/04/2006. L'ordinativo di pagamento è stato regolarmente emesso in riferimento all'impegno contestuale n. 0000644.
Si precisa che la fattura n. 6100002 del 06/04/2006 è di 1.601.614,51 euro (IVA inclusa), di cui si è autorizzato il pagamento parziale di 993.240 euro (IVA inclusa) così suddiviso:

- cap. 1052, 463.196 euro;
- cap. 1632, 530.044 euro.

Cap. 1634 - Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.
Titolo n. 1, esercizio 2006, beneficiario COMPUTER FOTO SERVICE S.r.l. – Roma, di 89.880 euro, per acquisto di materiale informatico, fattura n. 885 del 28/11/2006, corredata di visto di regolare fornitura e di presa in carico. L'ordinativo di pagamento è stato regolarmente emesso in riferimento all'impegno contestuale n. 622 assunto il 05/12/06 dal Dirigente della Direzione generale per i sistemi informativi – Uff. I in avvalimento; la fornitura è stata ottenuta tramite una procedura d'acquisto con richiesta di offerta sul mercato elettronico ed accettazione dell'offerta da parte dell'Amministrazione.
Titolo n. 4, esercizio 2006, beneficiario C.S.E. S.N.C – Roma, di 23.626,14 euro, per acquisto di materiale di consumo informatico (fattura n. 196 del 29/09/2006). L'ordinativo di pagamento è stato emesso in riferimento all'impegno contestuale n. 2031 assunto il 04/12/06 dal Dirigente della Direzione generale per i sistemi informativi – Uff. I in avvalimento; il decreto di pagamento n. 622 è stato emesso in data 05/12/2006.
La fornitura è stata ottenuta tramite richiesta di preventivo n. 229 del 31/05/2006 da parte della D.G. per i sistemi informativi – Uff. IV a cui la Società CSE ha risposto con preventivo del 05/06/2006 protocollo n. 00132b. Il preventivo è stato accettato con

ordinativo n. 243 della Direzione di cui sopra in data 07/06/2006. Al pagamento si è proceduto senza tuttavia una dichiarazione attestante la regolare fornitura del materiale acquistato, con assunzione di responsabilità della regolarità stessa in sede di emissione del titolo di spesa.

Titolo n. 12, esercizio 2006, beneficiario GOWEBSTORE S.r.l.- Roma, di 23.928 euro, per acquisto materiale informatico fattura n. 5 del 28/02/2006, corredata di visto di regolare fornitura e di presa in carico. L'ordinativo di pagamento è stato emesso in riferimento all'impegno contestuale n. 470 del 5/10/2006 dal Dirigente della Direzione Generale per i sistemi informativi – Uff. I in avvalimento. La fornitura è stata ottenuta tramite trattativa privata, considerata l'indisponibilità di detta fornitura tra le convenzioni stipulate dalla Consip (richiesta di preventivo n. 19 del 23/01/2006) da parte della D.G. per i sistemi informativi – Uff. IV a cui la Società GOWEBSTORE S.r.l. ha risposto con preventivo del 25/01/2006. Il ricorso alla trattativa privata non appare sufficientemente giustificato, tenuto conto che l'indisponibilità della fornitura in questione da parte della Consip non avrebbe dovuto esimere dall'esperimento di una procedura concorsuale per l'acquisto. Il preventivo è stato accettato con ordinativo n. 38 della Direzione di cui sopra in data 07/02/2006.

Titolo n. 13, esercizio 2006, beneficiario INFO SERVICE SYSTEM S.r.l.- Roma, di 23.696,40 euro, per acquisto materiale informatico, fatture nn. 18 dell'08/06/2006 di 4.500 euro, fattura n. 19 del 12/06/2006 di 11.392,80 euro e fattura n. 29 del 21/07/2006 di 7.803,60 euro. L'ordinativo di pagamento è stato emesso in riferimento all'impegno contestuale n. 471 assunto il 5/10/06 dal Dirigente della Direzione generale per i sistemi informativi – Uff. I in avvalimento.

La fornitura è stata ottenuta tramite la procedura di acquisto mediante Ordine Diretto sul mercato elettronico n. 106 del 17/03/2006.

Cap. 7226 - Spese per acquisto di attrezzature di apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie.

Titolo n. 6, esercizio 2006, beneficiario DITTA UMBERTO CECCARELLI GENERAL TRADE S.r.l – Roma, di 17.910,89 euro, per acquisto di uno studio dirigenziale su richiesta dell'ufficio interessato, fattura 03 - n. 00761 del 31/05/2006, corredata di presa in carico e di regolare esecuzione. L'ordinativo di pagamento è stato emesso in riferimento all'impegno contestuale assunto l'01/12/06 dal Dirigente della Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali Uff. VI.

La fornitura è stata ottenuta tramite richiesta di preventivo dall'Ufficio del consegnatario alla DITTA UMBERTO CECCARELLI GENERAL TRADE S.r.l. in data 16/03/2006 Protocollo n. 76/c a cui la suddetta Ditta ha risposto in data 21/04/2006 con preventivo n. 83/2006. La Direzione generale per le risorse umane del Ministero Uff. VI ha emesso la nota di ordinazione n. 1478 del 16/05/2006 alla Ditta su menzionata.

Non appare giustificabile che per l'acquisto di uno studio destinato ad un dirigente, con oneri di qualche rilevanza, si sia proceduto senza una adeguata motivazione per il ricorso alla trattativa privata e senza che dagli atti si rinvengano le peculiari esigenze funzionali che ne hanno motivato lo specifico acquisto.

In relazione ai pagamenti sopra indicati dall'esame svolto sulla base della documentazione prodotta dall'Amministrazione non emergono sostanziali profili di irregolarità, con esclusione dei casi di ricorso a procedure non concorsuali per forniture di materiale informatico e di attrezzature d'ufficio.

3. Valutazione dell'andamento contabile e dei risultati gestionali per Centro di Responsabilità.

La struttura organica del bilancio relativo all'esercizio 2006 del Ministero di origine consente di valutare con un sufficiente grado di autonomia le risorse assegnate alle diverse aree di attività del Ministero dell'università e della ricerca, anche se non completamente ripartite in attuazione della legge 233 del 2006.

Per quanto attiene all'evoluzione complessiva degli stanziamenti destinati all'istruzione universitaria (ed il relativo utilizzo), la cui gestione è stata di competenza del centro di responsabilità 4 "Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica e ricerca scientifica e tecnologica" del Ministero di origine fino all'inizio di dicembre 2006 e del neo Ministero per la restante parte dell'anno, si rinvia alle tavole esposte nel capitolo relativo al Ministero della pubblica istruzione.

3.1. Le componenti del sistema universitario e le innovazioni normative.

Nell'anno accademico 2005-2006, rispetto al precedente, gli studenti in corso sono aumentati di circa il 2 per cento, essendo divenuti 1.121.206; i fuori corso sono diminuiti del 2,7 per cento. A fronte delle innovazioni introdotte, ed in continua evoluzione, negli ordinamenti didattici e del volume di risorse che si investono, i due dati esprimono l'evoluzione positiva della complessiva condizione del sistema universitario. L'affermazione incontra elementi di supporto nei dati riguardanti le altre componenti delle università e nelle vicende dell'ordinamento complessivo del sistema universitario.

Gli studenti in corso appartengono: per il 2,4 per cento al precedente ordinamento registrando una diminuzione che può ritenersi fisiologica in ragione del numero di anni che segnano il passaggio al nuovo ordinamento didattico; per il 75,6 per cento ai corsi di laurea triennali e per il 13 per cento a quelli relativi alle lauree specialistiche. Gli iscritti ai corsi post laurea sono stati 118.090; +4,5 per cento sull'anno precedente. L'effettiva significatività di queste informazioni dovrebbe essere verificata mediante l'analisi condotta secondo la distribuzione degli iscritti per gruppo disciplinare.

Il corpo docente, alla fine del 2006, era costituito da 61.974 unità (60.250 unità nel 2005), così distribuite: 32 per cento professori ordinari –19.845; 30,8 per cento professori associati –19.083; 37,1 per cento ricercatori –23.046. Osservando la consistenza numerica dei docenti in rapporto all'anno di età si nota il progressivo invecchiamento: nel 2006 il maggior numero apparteneva alla fascia 55-59 anni. Nel 2006 hanno lasciato il servizio 806 docenti, con una previsione di uscite nel 2007 di 930, nel 2008 di 1.147, e nel 2009 di 1.308 docenti; si prospetta quindi un tasso di invecchiamento di grande significatività dei docenti universitari.

La legge 4 novembre 2005, n. 230 ha rinnovato la disciplina del reclutamento dei professori universitari, stabilendone sostanzialmente un'articolazione in due moduli: *a)* ulteriore applicazione del modulo previsto dalla legge n. 210 del 1998 e dal d.P.R. n. 117 del 2000 per i concorsi, volti al reclutamento dei ricercatori, banditi fino al 30 settembre 2013; *b)* procedure, distinte per fascia e settore scientifico-disciplinare, per il conseguimento dell'idoneità scientifica nazionale propedeutica al reclutamento dei professori ordinari ed associati. Il reclutamento avviene, da parte degli atenei, mediante valutazione comparativa dei candidati in possesso dell'idoneità. Il decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, entrato in vigore il 18 maggio 2006, ha disciplinato la procedura per il conseguimento della idoneità scientifica. Essa dà, inoltre, titolo alla partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza pubblica. L'applicazione del nuovo sistema di

reclutamento non dovrebbe determinare nuove spese (art. 1, comma 25, della legge n. 230 del 2005 e art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 164 del 2006).
Il decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51 - art. 35, modificando l'art. 1, comma 6, della legge n. 230 del 2005, ha fatto salve le procedure di valutazione bandite, sulla base della normativa previgente, entro la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 164 del 2006 (18 maggio 2006).
Il reclutamento dei docenti e ricercatori è sottratto al blocco delle assunzioni, in luogo del quale è stata introdotta la programmazione triennale del fabbisogno del personale (legge n. 311 del 2004 articolo 1, commi 95 e 105).

3.2. Profili evolutivi degli ordinamenti didattici universitari.

Le innovazioni apportate negli ultimi anni agli ordinamenti didattici si riconducono essenzialmente all'introduzione di elementi di flessibilità nella progettazione dei corsi ed alla necessità di assicurare la sostenibilità dell'offerta formativa in relazione alle risorse disponibili.
Il primo aspetto si è tradotto nella più marcata distinzione tra i corsi di I e II livello, nel contenimento dei vincoli sulle attività formative qualificanti le classi, nella definizione di percorsi comuni (almeno 60 crediti) all'interno delle classi. Ciò ha richiesto la revisione delle classi di laurea per entrambi i livelli, giunta di recente a definizione, ad eccezione dei corsi di giurisprudenza.
La verifica della sostenibilità dell'offerta formativa (requisiti minimi) si concreta nell'attestazione che i corsi proposti dagli atenei debbono disporre, in termini quantitativi e qualitativi, di risorse di docenza e di strutture almeno al livello minimo necessario per assicurare efficaci prestazioni didattiche. Le regole conseguenti per l'attivazione dei corsi sono state definite per la prima volta nel 2001 secondo una formula che, intervenendo successivamente all'attivazione dei corsi, non ne consentiva il finanziamento nel caso fossero risultati non rispondenti ai requisiti minimi. Con il piano di sviluppo per il triennio 2004-2006 i corsi, le cui dotazioni di risorse di docenza e strutturali non raggiungano la soglia minima consentita, non possono essere attivati. Tale indirizzo è stato, poi, svincolato dal riferimento al triennio di programmazione e reso permanente dal d.m. n. 270 del 2004, che, all'art. 9, comma 2, considera il possesso dei requisiti minimi presupposto generale per l'attivazione dei corsi da parte delle università. Scelta integrata e resa operativa dalla disposizione – comma 3 del citato art. 9 – che condiziona l'attivazione dei corsi all'inserimento nella Banca dati dell'offerta formativa: questa soluzione, a partire dall'anno accademico 2005-2006, dovrebbe garantire agli studenti ed alle loro famiglie che i corsi delle università offrano un sufficiente livello di efficacia didattica.
Nel corso del 2006 sono state istituite 6 nuove Università c.d. telematiche[4] che utilizzano per le attività di insegnamento le nuove tecnologie dell'informazione, accentuando un fenomeno non ancora adeguatamente presidiato; è necessario assicurare che l'inserimento di tali istituzioni nel sistema universitario sia coerente e compatibile con gli indirizzi programmatici che ne guidano lo sviluppo ed esercitare un costante monitoraggio delle modalità di verifica degli apprendimenti presso di esse praticati, in ragione del valore legale dei titoli di studio che sono autorizzate a rilasciare e

[4] Le ultime sono state: E- Campus, Giustino Fortunato, Pegaso, Unitel, Universitas Mercatorum, Università telematica delle scienze umane.

dell'affidabilità, sul piano finanziario, oltre che su quello didattico, delle predette istituzioni.

3.3. Il piano di sviluppo delle università.

Nell'arco degli anni 2004-2005-2006 le Leggi finanziarie hanno assegnato per la programmazione del sistema universitario un finanziamento annuale di circa 122 milioni.
Il nuovo procedimento definito per la programmazione 2007-2009 prevede:

- linee generali di indirizzo definite dal Ministro, sentiti la CRUI, il CUN, ed il CNSU;
- programmi triennali adottati dalle Università, in coerenza con le linee generali, entro il 30 giugno di ogni anno, tenendo conto dei mezzi finanziari acquisibili autonomamente;
- parametri e criteri individuati dal Ministro, avvalendosi del CNVSU e sentita la CRUI, per la valutazione ed il monitoraggio periodico da parte del Ministero dei risultati acquisiti in attuazione dei programmi;
- relazione del Ministro al Parlamento, al termine del triennio di riferimento, sui risultati della valutazione.

Il riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) tiene conto dei programmi delle università, i cui contenuti essenziali sono costituiti da *a)* corsi di studio da istituire, attivare, sopprimere; *b)* programma di sviluppo della ricerca; *c)* azioni a favore dei servizi per gli studenti; *d)* programmi di internazionalizzazione; *e)* fabbisogno di personale di tutte le categorie a tempo indeterminato e determinato.
La nuova formula della programmazione sembra comporre in termini di maggiore equilibrio le esigenze della piena valorizzazione dell'autonomia universitaria con quelle di guida unitaria del sistema e di verifica della qualità dei servizi prestati dagli atenei, anche al fine di darne diretta cognizione al Parlamento. La validità della soluzione potrà essere compiutamente valutata solo nel 2010, al termine del primo triennio della nuova fase, ove nel frattempo non siano intervenute nuove modifiche.

3.4. Fondo di finanziamento ordinario (FFO).

Dal confronto dei rendiconti per gli esercizi finanziari 2004, 2005 e 2006 si ricavano i seguenti dati.

(milioni)

	Residui			Competenza			Cassa		
Anni	**2004**	**2005**	**2006**	**2004**	**2005**	**2006**	**2004**	**2005**	**2006**
Prev. Def	3.138	2.781	2.849	6.552	6.976	6.931	6.907	6.931	6.955
Pagamenti	3.073	2.636	2.615	3.833	4.295	4.339	6.907	6.931	6.955
RS 31/12	2.781	2.826	2.807						

La disponibilità di competenza è diminuita, nel 2006, dello 0,6 per cento; le erogazioni, tuttavia, sono aumentate dello 0,3 per cento. Destinatari di queste somme sono gli atenei ed i consorzi interuniversitari. Le assegnazioni avvengono secondo criteri definiti, ogni anno, da appositi decreti, che esprimono le scelte operate dal Ministero, nell'esercizio della funzione di guida unitaria del sistema universitario, a seguito di un complesso procedimento di elaborazione e di consultazione, nel quale intervengono il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), il Consiglio Universitario nazionale (CUN), il Consiglio Nazionale Studenti Universitari (CNSU); peraltro, i compiti del Comitato Nazionale per la Valutazione Universitaria (CSVU) e del Comitato di Indirizzo per la

Valutazione della Ricerca (CIVR) sono stati modificati dal DL n. 262 del 2006, convertito con modificazioni con la legge n. 286 del 2006 che ha, come già detto, costituito l'Anagrafe nazionale per la ricerca. Per il 2006 il decreto è stato adottato il 28 marzo 2006; è divenuto operativo, al pari di quelli degli anni scorsi, solo nella seconda metà dell'anno, determinando per le università ed i consorzi una situazione che ne condiziona incisivamente le attività. Si rinnova la convinzione circa l'esigenza di una più tempestiva determinazione complessiva del finanziamento annuale delle università e dei consorzi, anche riconoscendo una validità triennale ai criteri definiti, al pari di quanto previsto per i piani di sviluppo.

Tale Fondo costituisce per le università la fonte di provvista finanziaria assolutamente prevalente; i meccanismi ed i relativi criteri di ripartizione tra gli Atenei sono oggetto di revisione, su incarico del Ministro, nell'ambito del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario[5]

Questa contingenza, nell'occasione dell'esame degli esiti della gestione annuale del Fondo, inevitabilmente conduce a proiettare l'esigenza di valutazione sul complesso della finanza universitaria e, quindi, a chiedersi quali siano le entrate di diversa provenienza. La richiesta resta, ad oggi, insoddisfatta, nonostante le norme vigenti, più volte ricordate negli anni scorsi, prevedano la redazione omogenea dei conti consuntivi delle università e, come suo prodotto, la possibilità di disporre del conto consolidato del sistema universitario.

A tale situazione hanno concorso sia le amministrazioni centrali dello Stato (il Ministero dell'università e della ricerca e il Ministero dell'economia e finanze) sia le stesse Università; le une hanno mancato di approntare uno strumento di rilevazione efficace e di assicurarne un'utilizzazione affidabile sotto il profilo tecnico; le altre si sottraggono al rispetto di un obbligo volto ad attestare la regolare tenuta dei conti ed a consentire il consolidamento dei conti pubblici in termini di migliore attendibilità.

Si protrae quindi il mancato rispetto delle condizioni atte a consentire la costruzione del quadro finanziario del sistema universitario, determinando la lesione dei principi fondamentali - garantiti dalla Costituzione - dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.[6]

Sono stati erogati agli atenei, nel 2004, 6.852 milioni; nel 2005, 6.865 milioni; nel 2006, 6.935 milioni; nei tre anni, rispettivamente, il 77,3 per cento, il 75,9 per cento e il 86,93 per cento è la percentuale di tale fondo destinata agli assegni fissi al personale delle Università. L'elevata incidenza percentuale di tale quota rimarca l'assoluta dipendenza finanziaria delle istituzioni universitarie rispetto al fondo di finanziamento ordinario.

---

[5] I punti specifici oggetto dello studio di revisione si riferiscono a:

- la revisione dei pesi da attribuire ai diversi corsi di studio di primo e di secondo livello in fase di calcolo della domanda di formazione;
- la definizione dei pesi da attribuire agli indicatori di qualità dei processi formativi in ciascuna classe dei corsi di studio;
- le modalità di utilizzo dei risultati del Comitato per la valutazione della ricerca;
- l'individuazione dei fattori di contesto (dimensione, localizzazione, sottofinanziamento strutturale) che potrebbero richiedere aggiustamenti nel modello di finanziamento.

6 Da ultimo è stato emanato il decreto interministeriale 1 marzo 2007 sui "Criteri per l'Omogenea redazione dei Conti Consuntivi delle Università".

(in migliaia)

Ateneo	FFO 2006	Spese per assegni fissi	Rapporto AF/FFO "puro"
Politecnica delle MARCHE	71.177	55.745	78,32%
BARI	211.340	202.430	95,78%
Politecnico di BARI	42.395	36.390	85,84%
BASILICATA	34.611	30.189	87,22%
BERGAMO	33.030	22.863	69,22%
BOLOGNA	384.407	320.464	83,37%
BRESCIA	67.519	48.123	71,27%
CAGLIARI	137.351	127.186	92,60%
della CALABRIA	97.424	72.987	74,92%
CAMERINO	35.789	31.702	88,58%
CASSINO	33.701	30.348	90,05%
CATANIA	197.868	166.741	84,27%
CATANZARO	34.393	16.727	48,63%
CHIETI-PESCARA	81.069	59.867	73,85%
FERRARA	74.362	66.926	90,00%
FIRENZE	246.319	244.872	99,41%
FOGGIA	38.437	27.004	70,26%
GENOVA	188.360	174.069	92,41%
INSUBRIA	37.995	30.852	81,20%
L'AQUILA	65.998	61.852	93,72%
LECCE	87.921	67.414	76,68%
MACERATA	37.037	25.358	68,47%
MESSINA	180.464	164.212	90,99%
MILANO	272.575	242.996	89,15%
MILANO-BICOCCA	107.225	70.126	65,40%
Politecnico di MILANO	191.137	121.171	63,39%
MODENA e REGGIO EMILIA	90.243	80.918	89,67%
MOLISE	28.694	24.864	86,65%
NAPOLI "Federico II"	379.999	364.626	95,95%
Seconda Università NAPOLI	134.721	133.094	98,79%
"Parthenope" di NAPOLI	35.604	22.459	63,08%
"L'Orientale" di NAPOLI	34.396	33.273	96,74%
PADOVA	281.246	238.598	84,84%
PALERMO	246.421	224.607	91,15%
PARMA	130.655	115.098	88,09%
PAVIA	125.522	118.393	94,32%
PERUGIA	149.741	132.182	88,27%
PIEMONTE ORIENTALE	43.883	32.891	74,95%
PISA	208.784	202.377	96,93%
Mediterranea di REGGIO CALABRIA	30.267	24.936	82,39%
ROMA "La Sapienza"	567.575	537.076	94,63%
ROMA "Tor Vergata"	139.897	125.339	89,59%
ROMA TRE	122.641	82.944	67,63%
Istituto Universitario Scienze Motorie - ROMA	11.919	5.336	44,77%
SALERNO	116.372	86.418	74,26%
SANNIO di BENEVENTO	20.216	13.774	68,13%
SASSARI	81.292	70.868	87,18%
SIENA	110.393	111.553	101,05%
TERAMO	27.818	21.768	78,25%
TORINO	246.925	213.255	86,36%
Politecnico di TORINO	108.903	86.345	79,29%
TRENTO	67.373	53.543	79,47%
TRIESTE	104.339	99.805	95,65%
TUSCIA	37.989	34.035	89,59%
UDINE	72.360	65.784	90,91%
"Ca' Foscari" di VENEZIA	66.616	60.459	90,76%
Università IUAV di VENEZIA	31.870	25.617	80,38%
VERONA	91.377	68.781	75,27%
Totale	6.935.955	6.029.630	86,93%

Fonte: M.U.R.-Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica–Direzione generale per l'Università – Ufficio III.

I consorzi hanno ottenuto, nei tre anni considerati, 50, 55 e 51 milioni. Tra di essi la parte più consistente è attribuita ai tre consorzi per il calcolo avanzato ad alte prestazioni – Consorzio interuniversitario (CINECA), Consorzio interuniversitario Lombardo per l'Elaborazione Automatica (CILEA), Consorzio interuniversitario per le applicazioni di

supercalcolo per università e ricerca (CASPUR) –, corrispondente, nel 2004, al 69,8 per cento, nel 2005, al 67,1 per cento, e nel 2006 al 68 per cento in valori assoluti, circa 35, 37 e 34 milioni. Di queste somme, l'assegnazione più rilevante è attribuita al CINECA, che, nel 2006, ha ricevuto circa 26 milioni. L'entità del complessivo finanziamento concesso ai tre consorzi è rapportata alle utenze, alle infrastrutture di calcolo apprestate ed alle rilevanti attività di servizio svolte rispettivamente, a favore del sistema universitario.

Ricordato che i mezzi finanziari assegnati ai consorzi costituiscono un contributo nel contesto delle complessive entrate di tali organismi, risulta necessario che l'Amministrazione verifichi costantemente la loro vitalità, la percentuale di risorse acquisite sul mercato ed, in particolare, per i consorzi di supercalcolo, la quota di attività prestata a diretto servizio della comunità scientifica per le esigenze di calcolo avanzato.

L'esigenza di conoscenza che i Ministeri per l'università e quello per l'economia e le finanze debbono soddisfare attiene, con riferimento alle entrate totali ed a quelle derivanti dal Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), ai volumi finanziari, ed alle percentuali che essi esprimono, che le università impegnano: *a)* per il personale, con distinzione tra assegni fissi e compensi accessori; *b)* per il funzionamento; *c)* per la ricerca; *d)* per l'edilizia; *e)* per le attrezzature; *f)* per le infrastrutture ed i servizi informatici.

3.5. Altri strumenti di governo e di provvista finanziaria.

Concorrono a comporre la situazione finanziaria complessiva delle università i dati, che connotano un'evoluzione positiva nel passaggio 2005/2006, concernenti il fabbisogno, che risulta incrementato del 3,3 per cento, essendosi attestato a 8.558,7 milioni, e le giacenze di tesoreria dimezzate del 50,9 per cento – circa 508,5 milioni. Quest'ultimo dato va, peraltro, messo in relazione con la progressiva espansione della sperimentazione del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE), che coinvolge ormai oltre 30 atenei, i cui tesorieri trasmettono, mediante collegamento telematico, all'archivio costituito presso la Banca d'Italia le informazioni relative alle operazioni di incasso e di pagamento. Tale adesione consente di superare i vincoli della tesoreria unica, detenendo presso gli stessi tesorieri le risorse provenienti dai trasferimenti statali. Il meccanismo adottato ha comportato il "congelamento" delle giacenze nei conti correnti di tesoreria statale nel senso che il finanziamento da parte del Ministero dell'università e della ricerca, parametrato sull'assegnazione di competenza del fondo di finanziamento ordinario dell'anno precedente e nel rispetto del limite di fabbisogno assegnato a ciascun Ateneo, non è stato subordinato all'esaurimento delle disponibilità presenti sulle contabilità speciali ed è avvenuto indirettamente con apposito riversamento da parte della Banca d'Italia sui pertinenti conti correnti bancari.

Dall'anno 2003 il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti consente l'alimentazione finanziaria di un insieme integrato di interventi a supporto degli studenti nelle successive fasi del percorso di studio, che vanno dalle iscrizioni ad alcuni corsi di laurea scientifica alla mobilità verso le università di altri Paesi, alle attività di tutorato, ai corsi di dottorato di ricerca ed alla concessione di assegni di ricerca.

Il Fondo, che nello scorso esercizio aveva contato su una dotazione di circa 78 milioni, nel 2006 ha ricevuto un'assegnazione straordinaria di 41,9 milioni destinata ad ulteriori assegni di ricerca. Nel complesso la gestione del capitolo 1713 nel 2006 ha avuto ad oggetto circa 39,3 milioni per la competenza; sono stati erogati, come pagamenti totali,

circa 31,6 milioni e circa 76 milioni hanno costituito residui. Al 31 dicembre 2006 le università hanno attivato complessivamente 2.770 contratti per assegni di ricerca, con una spesa complessiva di 187 milioni.
Nel corso del 2006 sono stati erogati 75 milioni per il ripiano di situazioni debitorie derivanti dalla corresponsione di classi e scatti stipendiali al personale docente e ricercatore, ai sensi del DL 25 settembre 2002 n. 212, convertito con la legge 22 dicembre 2002 n. 268.

3.6. L'anagrafe degli studenti.

Uno strumento di grande importanza sotto molteplici aspetti è l'anagrafe degli studenti, dei diplomati e dei laureati.
Essa consente di avere un quadro dell'andamento delle immatricolazioni e delle iscrizioni a partire dall'anno accademico 2003-2004 e di conoscere la distribuzione per ateneo, area e classi, residenza, fasce di età, tipologia e voto di diploma, riferita ad una certa data o con visione dinamica. È possibile conoscere il percorso degli studi e gli esiti, opportunità che nello stesso tempo concorre a costituire un patrimonio informativo di grande utilità per la messa a punto, da parte degli atenei, dell'offerta formativa. Gli studenti presenti nell'anagrafe hanno raggiunto al 31 dicembre 2006 il numero di 1.177.521, appartenenti alla totalità degli atenei siano essi pubblici, privati e telematici[7].
Il risultato è da ascriversi alla accorta programmazione delle attività, accompagnata da un contenuto sostegno finanziario a favore delle università.
È stato elevato l'interesse costituito dall'insieme delle informazioni offerte dall'anagrafe dei laureati, che utilizza le tecniche di indagine sviluppate dal consorzio interuniversitario ALMA LAUREA, circa i profili professionali posseduti, i possibili sbocchi occupazionali e sotto quest'ultimo profilo dopo alcuni anni dal conseguimento della laurea.
La rilevazione è stata estesa, nel 2006, a 40 università delle 49 attualmente aderenti al Consorzio (comprendendo per la prima volta Camerino, Lecce, Tuscia e Valle d'Aosta). Grazie all'intesa fra gli atenei (che hanno anche sostenuto parte dei costi) ed al contributo del Ministero dell'università e della ricerca, in complesso l'indagine ha coinvolto quasi 89 mila laureati: 47.099 ad un anno dalla conclusione degli studi (di cui 30.134 pre-riforma), 23.464 a tre anni e 18.074 a cinque anni.

---

[7]Roma "La Sapienza",Bologna, Padova, Napoli "Federico II". Milano, Torino, Catania, Firenze, Bari, Pisa, Politecnico di Milano, Cattolica del Sacro Cuore, Palermo, Genova, Chieti - Pescara, Roma Tre, Roma "Tor Vergata", Perugia, Milano - Bicocca, Parma, della Calabria, Calabria , Salerno, Pavia, Verona, Politecnico di Torino, Lecce, Seconda Univ. Napoli, Modena e Reggio Emilia, L'Aquila, "Ca' Foscari" di Venezia, Trieste, Udine, Siena, Trento, Bocconi Milano, Bergamo, Urbino "Carlo BO", Ferrara, Politecnica delle Marche, Catanzaro, Sassari, "L'Orientale" di Napoli, Messina, Suor Orsola Benincasa, - Napoli Piemonte Orientale, Cassino, Insubria, Politecnico di Bari, Mediterranea di Reggio Calabria, Foggia, Molise, Macerata, Teramo, Libera Univ. "Maria SS.Assunta" Roma, Tuscia, Sannio di Benevento, Brescia, IULM - Milano, Università IUAV di Venezia, "Parthenope" di Napoli, Luiss "Guido Carli" - Roma, Basilicata, Camerino, Libera Università di Bolzano, Stranieri di Perugia, S. Raffaele Milano, LIUC Telematica Guglielmo Marconi, Istituto Universitario Scienze Motorie - Roma, "Kore" Enna, Valle d'Aosta, Lum Casamassima (BA), Univ. "Campus Bio - Medico" Roma, Stranieri di Siena, Telematica TEL.M.A. Uninettuno, "S. Pio V" ,Telematica Leonardo da Vinci, Universita Telematica Giustino Fortunato, Telematica Universitas Mercatorum Scienze Gastronomiche.

3.7. La Ricerca.

3.7.1. Le relazioni della Corte presentate al Parlamento nel corso dell'anno 2006.
La Corte nello scorso anno ha condotto a termine un' impegnativa indagine riguardante le attività di ricerca industriale realizzata con l'apporto finanziario delle risorse assegnate all'ex MIUR[8].
L'indagine ha completato il quadro degli interventi affidati al MIUR, in precedenza delineato con riferimento all'analisi dei progetti *bottom up* "valutativi" *wed* "automatici"[9], con quella dei progetti "*Top Down*", fondati su un bando emanato dallo stesso Ministero.
In particolare, l'ex Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai fini dell'attuazione delle misure I.3 e III.1 del Programma Operativo Nazionale "Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Alta Formazione" per l'utilizzo nel periodo 2000/2006, dei Fondi strutturali della Unione Europea nelle Regioni dell'obiettivo 1 del territorio nazionale, e in coerenza con le linee di azione concordate con le Amministrazioni regionali, ha disposto l'adozione di uno specifico decreto direttoriale di invito a presentare progetti per attività di ricerca industriale afferenti a ben individuate aree tematiche, in numero di 15, nell'ambito dei settori Agro-Industria, Ambiente, Beni Culturali e Trasporti.
Le risorse, complessivamente pari a 671,5 milioni di euro sono state messe a disposizione per le diverse Misure nel modo seguente:
a) per la misura I.3, "Ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno" una quota di costo di 507,9 milioni di euro, di cui il 50 per cento a carico del Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), il 25 per cento a carico delle risorse nazionali ed il 25 per cento a carico di privati;
b) per la misura III.1, "Miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca e dello Sviluppo Tecnologico" una quota di costo di 116,04 milioni di euro, di cui il 70 per cento a carico del Fondo Sociale Europei (FSE), il 25 per cento a carico delle risorse nazionali ed il 5 per cento a carico di privati.
Ai fini della presentazione dei progetti è stato emanato il Decreto Direttoriale n. 1073 dell'11 ottobre 2001 (pubblicato sulla G.U. n. 242 in data 17/10/2001) recante "Invito alla presentazione di progetti di ricerca e sviluppo tecnologico nei settori strategici per il Mezzogiorno"; tale decreto costituisce il vero e proprio "bando" contenente: la specifica dei temi da affrontare con la individuazione per ciascuno degli stessi dei possibili risultati attesi, la durata massima prevista sia per i progetti di ricerca che per quelli di formazione, l'individuazione delle aree territoriali nonché l'indicazione delle peculiarità dei soggetti proponenti, le modalità di selezione e gestione dei progetti, gli elementi sulla base dei quali viene effettuata la valutazione e selezione per l'ammissibilità al finanziamento dei progetti stessi.
Da tale indagine emergono i seguenti andamenti.
Anzitutto, è stato rilevato che non sempre è stato centrato il collegamento della ricerca con la tematica individuata, in particolare per le ricerche dirette alla realizzazione di presidii farmaceutici o cosmetici. Inoltre, come, nonostante un rilevante lasso di tempo, fino a circa 3 anni dal momento di ammissione al finanziamento dei progetti, non è stato ancora provveduto alla stipula del contratto e, in alcuni casi, non si è provveduto al concreto avvio dell'attività.

---

[8] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 7/2007/G del 20 aprile 2007.
[9] Delibera n. 20/2005/G.

Nella relazione è stata posta in evidenza la situazione di precarietà dei progetti ammessi al finanziamento, rilevata anche dai 5 provvedimenti di revoca adottati; dei rimanenti 80 progetti, per 12 è stato superato il tempo previsto nel contratto di finanziamento, compresa la proroga di 12 mesi; 1 solo dei 12 progetti è stato saldato, mentre per 5 progetti è stata soltanto erogata l'anticipazione.

Le osservazioni della Corte prendono in considerazione la circostanza che si sia praticata la strada di apporre condizioni di rilevante spessore e che comunque ponevano in evidenza la sproporzione tra le potenzialità economiche originarie e quelle ulteriormente richieste in relazione all'ammontare del progetto; per queste ragioni nella relazione è stato individuato il c.d. "bacino di sofferenza dell'intervento" che tiene conto degli importi accertati di 21,5 milioni di euro, che concernono i 5 casi di revoca, ai quali si aggiungono circa 7 milioni di euro per 4 casi ritenuti decisamente critici.

E' stata sottolineata la circostanza che le risorse corrispondenti ai progetti oggetto di revoca avrebbero potuto avere per molti casi diversa destinazione; di qui l'esigenza di definire nel più breve tempo possibile i casi che non trovano uno sbocco, nonostante il tempo trascorso, al fine di reimpiegare le risorse relative ed evitare il disimpegno da parte dell'Unione Europea.

Per quanto attiene al profilo dei tempi di esecuzione dei programmi, nella relazione si rileva la tendenza al marzo 2006, confermata al mese di novembre dello stesso anno, a ritardi piuttosto consistenti sugli *steps* previsti e come già in gran parte dei programmi si stia usufruendo del periodo di dilazione previsto dal bando e dai contratti; è stata anche rilevata l'esigenza, pur tenendo conto delle caratteristiche dell'individuazione di un target di validità degli interventi e delle stime e della loro compatibilità con attività rese da imprese analoghe, della sostituzione degli elementi di riscontro reale rispetto alle stime.

E' stato osservato che anche le procedure di controllo comunitarie, confermate dai nuovi regolamenti comunitari 2007-2013, prevedono che i controlli riguardino il corretto procedimento amministrativo, attraverso: la verifica dell'operato degli uffici coinvolti e degli organismi intermedi e l'ammissibilità delle spese; la corretta certificazione delle spese sostenute, ma anche del personale occupato; la verifica dell'effettivo incremento occupazionale e della creazione di professionalità adeguatamente formate.

Un aspetto particolare della relazione della Corte ha riguardato la posizione e l'attività degli istituti di credito convenzionati sotto il profilo del possibile conflitto di interesse e dei ritardi nell'esame degli stati di avanzamento dei lavori[10].

Le attività di controllo e monitoraggio non possono prescindere da un confronto con le ricerche già realizzate o comunque attribuite e con i risultati dalle stesse ottenuti (con gli eventuali brevetti e processi conseguiti).

Al riguardo, la Corte ha osservato, nella citata relazione, come sia determinante assicurare la piena funzionalità dell'Anagrafe delle Ricerche, che, attualmente, è nella fase di prima alimentazione, la quale è rimessa all'attività dei soggetti che intervengono nelle varie fasi della procedura, gestendo i ruoli rispettivi, senza poter, ovviamente, interferire sugli inserimenti fatti dagli altri soggetti abilitati.

Pertanto, pur attribuendo grande importanza a tale strumento, soprattutto per la sua utilità nell'evidenziare sovrapposizioni di progetti e nell'elevare il livello di significatività

[10] L'Amministrazione del Ministero dell'università e della ricerca ha fatto presente, anche in sede di adunanza della Sezione del controllo, di condividere le criticità evidenziate dalla Corte e di aver istituito nel gennaio 2006 una specifica "commissione permanente di indagine sull'attività degli istituti di credito" che sta valutando le attività affidate ai medesimi al fine dell'adozione delle conseguenti determinazioni.

ed innovatività dei medesimi, non può ancora dirsi di disporre di una reale banca-dati sulla ricerca.
Inoltre, come è stato evidenziato dalla stessa Amministrazione, non è possibile considerare anche i progetti che vengono attivati dalle Regioni e finanziati autonomamente.
In considerazione della sempre maggiore rilevanza di tale contesto, per l'esplicita sanzione contenuta nel nuovo art. 117 della Costituzione, della *competenza concorrente* tra Stato e Regioni in materia di *Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, appare evidente l'esigenza di monitorare in termini più estesi i risultati ottenuti nel campo della ricerca.

3.7.2. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la valutazione del sistema universitario.
Con la legge n. 286 del 2006, di conversione in legge del DL n. 262 del 2006, recante disposizioni per la valutazione del sistema universitario e della ricerca, è stata prevista (artt.138-142) la costituzione di una Agenzia nazionale che subentra al CSVU ed al CIVR con compiti di valutazione esterna delle qualità delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici.
Alla medesima Agenzia sono altresì affidati compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza nelle attività di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca, nonché di valutazione dell'efficienza delle attività di ricerca e di innovazione.
I risultati delle attività di valutazione dell'Agenzia potrebbero costituire degli utili riferimenti per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca.
E' prevista l'emanazione di specifiche disposizioni dirette a disciplinare il funzionamento dell'Agenzia, la nomina e la durata dei componenti dell'organo direttivo.

3.7.3. Le risorse complessive per la ricerca ed i principali fondi.
Nella tabella che segue è ricostruito il quadro delle risorse, riferito alle leggi di finanziamento per gli anni 2005 e 2006 ed ai capitoli di destinazione finale.

Fondi per investimenti università e ricerca
Riparto 2006- Raffronto con il 2005

(in migliaia)

ANNO 2005					ANNO 2006				
Fonti normative	**Fondi per Investimenti (All. 2 L.F. 2005)**	**Tab. D L.F. 2005**	**Totale stanziamento**		**Fonti normative**	**Fondi per Investimenti (All. 2 L.F. 2006)**	**Tab. D L.F. 2006**	**Totale stanziamento**	
Legge 266/97 - Antartide	28.405.000	570.000	28.975.000	Cap. 7302	Legge 266/97	-	-	-	Cap. 7302
Legge 6/2000 - Diffusione cultura	10.329.138		10.329.138		Legge 6/2000	10.329.138		10.329.138	
Legge 388/2000 F.I.R.B	100.000.000	2.000.000	102.000.000		Legge 388/2000	-	85.000.000	85.000.000	
Legge 28/1980 - P.R.I.N.	34.783.372		34.783.372		Legge 28/1980	34.783.372		34.783.372	
Legge 289/2002 - F.I.R.B.	15.493.707		15.493.707		Legge 289/2002	-		-	
Dlgs 127/2003 P.R.I.N.	49.063.405		49.063.405		D.lgs 127/2003	49.063.405		49.063.405	
Totale	238.074.622	2.570.000	**240.644.622**		Totale	94.175.915	85.000.000	**179.175.915**	
Ripartizione fondo				**Capitolo**	**Ripartizione fondo**				**Capitolo**
Ricerca in Antartide			28.975.000	7235	Ricerca in Antartide			-	non rif.
Diffusione della cultura scientifica			10.329.138	7239	Diffusione della cultura scientifica			10.329.138	7239
F.I.R.B. - Fondo Investimenti Ricerca di Base			102.000.000	7256	F.I.R.B. - Fondo Investimenti Ricerca di Base			46.000.000	7256
P.R.I.N. - Progetti Universitari di Ricerca di rilevante interesse Nazionale			99.340.484	7275	P.R.I.N. - Progetti Universitari di Ricerca di rilevante interesse Nazionale			122.846.777	7275
Totale			**240.644.622**		**Totale**			**179.175.915**	

Fonte: Ministero dell'università e della ricerca.

Il criterio adottato nella ripartizione nel 2006 è stato diverso da quello dell'esercizio precedente in quanto una quota pari a 39 milioni, rispetto al complessivo stanziamento di 85 milioni afferente alla legge n. 388 del 2000, è stata assegnata al cap. 7275 per il finanziamento di Progetti Universitari di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), consentendo, in tal modo, una copertura ai fabbisogni espressi dalle università per la realizzazione di tali iniziative. Il bando PRIN del 24 marzo 2006 ha modificato le modalità di selezione dei progetti di ricerca, con la previsione di una commissione di garanti per la valutazione dei progetti presentati ai fini del cofinanziamento.
Nel 2006 è avvenuto, invece, un dimezzamento del Fondo Investimenti per la Ricerca di Base ed un azzeramento nella destinazione di risorse per la ricerca in Antartide.
Il FIRB ha erogato complessivamente 77,3 milioni a fronte di 171 milioni del 2005.
Sono stati portati a conclusione alla fine del 2006 n. 450 progetti; di essi 55 sono stati sottoposti a valutazioni *ex post*, circa il 12 per cento del totale.
Una significativa innovazione è data dalla previsione dei commi 755 e successivi dell'articolo unico della legge n. 266 del 2006, Legge finanziaria per il 2007, che ha previsto l'istituzione di un Fondo - costituito dalle quote versate all'INPS da parte delle imprese con più di 50 dipendenti, del TFR dei lavoratori privati che non abbiano inteso conferirlo a Fondi pensione – destinato al finanziamento, tra l'altro, del Fondo interno per la ricerca scientifica e tecnologica; tale meccanismo consente una destinazione prevalentemente distinta delle risorse accumulate con i versamenti predetti rispetto alle originarie incentivazioni di forme di previdenza complementare, e prevede un'innovativa forma di finanziamento dei fondi destinati alla ricerca.

3.7.4. Riparto fondo agevolazioni alla ricerca anno 2006.
Il 2006 è stato il sesto anno di funzionamento del Fondo Agevolazioni alla Ricerca, istituito dall'art. 5 del d.lgs. 27 luglio 1999 n. 297 e successive modificazioni, anno in cui sono state attivate le procedure di recupero dei crediti tramite i concessionari della riscossione (ora Riscossione S.p.A.), in applicazione dell'art. 6 comma 6 bis del capo IV del DL 14 marzo 2005, convertito con la legge 14 maggio 2005 n. 80.
La distribuzione tra ambito nazionale ed aree depresse vede destinato a queste ultime oltre l'85 per cento delle risorse. La serie storica dei piani di riparto adottati, presentata a valori correnti e costanti, rivela che il picco delle disponibilità è stato raggiunto nel 2004 – 1.852 milioni circa – per effetto della cartolarizzazione dei crediti concessi negli anni precedenti. Nel 2006 sono state ampliate le procedure di gestione dei crediti cartolarizzati e le attività ad esse correlate; nel corso dell'anno sono state versate al Ministero le commissioni spettanti per l'attività di gestione e recupero dei crediti cartolarizzati FAR (Fondo Agevolazioni alla Ricerca)- FSRA (Fondo Speciale per la Ricerca Applicata), calcolate in base ai dati degli incassi riportati nei tre primi Service Report relativi al periodo 1 agosto 2004- 28 febbraio 2006.
Nel corso del 2006 è stato attivato il servizio telematico fornito da Infocamere per l'accesso alle visure camerali riguardanti gli atti e i bilanci depositati dalle società, consentendo in tal modo il monitoraggio delle aziende morose per verificarne eventuali modificazioni societarie o l'attivazione di procedura concorsuale per adottare i conseguenti provvedimenti di recupero.
Un approfondimento, condotto dall'Amministrazione anche come esito delle osservazioni formulate dalla Corte in occasione delle indagini innanzi ricordate, conferma che i tempi intercorrenti tra la concessione del finanziamento e l'inizio delle erogazioni va dai 4 ai 24 mesi,

con una media di 8 mesi. Le cause indicate nei tempi necessari per la preparazione dei capitolati tecnici e dei contratti non appaiono del tutto convincenti, in ragione di adempimenti tecnici ed amministrativi che ormai dovrebbero risultare in buona parte standardizzati.

3.8. Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno.

A seguito della separazione delle aree funzionali dell' università e della ricerca, da quella dell'istruzione attribuite, ai sensi della legge n. 233 del 17 luglio 2006, a due Ministeri distinti, il servizio di controllo interno che svolgeva la sua attività con riferimento alla precedente organizzazione unitaria si è occupato esclusivamente dell'area istruzione, con la conseguenza che l'area università e ricerca nel 2006 non è stata oggetto di analisi del SECIN.

La ricostituzione del servizio in questione costituisce un adempimento essenziale del Ministero, a supporto delle valutazioni del Ministro sul funzionamento dell'Amministrazione.

Non risultano ad oggi iniziative dirette alla predetta ricostituzione, che invece merita una particolare attenzione.

4. Strumenti: organizzazione.

4.1. Attività contrattuale.

L'attività contrattuale nel 2006 ha riguardato essenzialmente, oltre l'edilizia universitaria e l'informatica delle quali si tratterà di seguito, le spese per il fitto locali.

Il Ministero aveva stipulato nel 1999 un contratto di locazione con la società Unione Immobiliare per l'utilizzo dei locali sede del Ministero; successivamente la proprietà dell'immobile è stata ceduta prima alla società Uniorias Sue e poi alla Commercial One S.r.l.

Il contratto è scaduto il 31 dicembre 2002 ed è stato tacitamente rinnovato fino al 31 dicembre 2008 per una spesa annua di 6,3 milioni; il rilascio di una parte dell'immobile da parte del Ministero ha comportato nel 2006 una riduzione della spesa con revisione del canone annuale. La relativa spesa è gravata sui capitoli 1052 e 1632.

4.2. Edilizia universitaria.

Le dotazioni per l'edilizia e le grandi attrezzature scientifiche sono volte alla realizzazione di investimenti in infrastrutture delle due tipologie indicate. Le dotazioni comprendono i fondi per gli impianti sportivi: art. 7, comma 8, legge n. 910 del 1986 e art. 1, comma 4, legge 25 giugno 1985, n. 331; verifica dell'attualità della destinazione di un importo sino al 5 per cento dello stanziamento globale.

Anche per l'anno 2006, l'edilizia universitaria, con il 48 per cento, costituisce la fonte principale delle entrate da trasferimenti per investimenti dallo Stato, pur considerando la diminuzione rispetto allo stesso dato del 2005.

Gli interventi di edilizia universitaria hanno contato su una massa spendibile proveniente da residui per 479,8 milioni, dei quali 348,7 relativi all'anno 2004 e precedenti e 131,1 relativi all'anno 2005, e per 242,6 in conto competenza.

Dall'analisi dell'allegata tabella si rileva una notevole consistenza dei residui al 31 dicembre 2006 riguardanti limiti di impegno relativi a contributi per oneri di

ammortamento a carico dello Stato sui mutui contratti dalle Università con la Cassa Depositi e Prestiti.

MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica e per la Ricerca scientifica e tecnologica - Direzione generale per l'Università - Ufficio V

ESERCIZIO 2006
B.16 LA SPESA PER L'EDILIZIA UNIVERSITARIA

Capitoli	Importi			Importi accreditati			RESIDUI al 31-12-2006		
	Residui al 1-1-2006		Competenza	Residui		in c/competenza			
	2004 e precedenti	2005	(assegnazioni)	2004 e precedenti	2005		2004 e precedenti	2005	2006
7261	11.999.999,94	0,00	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00	6.999.999,94	0,00	0,00
7263	6.592.310,01	0,00	0,00	515.855,45	0,00	0,00	6.076.454.56	0,00	0,00
7264	0,00	155.000,00	9.328.194,00	0,00	155.000,00	9.173.192,38	0,00	0,00	155.001,62
7265	0,00	516.456,78	5.132.001,00	0,00	516.456,78	4.615.543,14	0,00	0,00	516.457,86
7266	3.932.155,00	269.000,00	100.000.000,00	268.000,00	269.000,00	98.280.000,00	3.664.155,00	0,00	1.720.000,00
7267	11,558,305,40	0,00	0,00	11.558.305,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00
7268	264.590.074,70	118.366.680,90	118.367.966,00	13.726.559,42	0,00	0,00	250.863.515,28	118.366.680,90	118.367.966,00
7269	12.748.347,96	0,00	0,00	5.433.901,27	0,00	0,00	7.314.446,69	0,00	0,00
7270	0,00	0,00	1.006.975,00	0,00	0,00	1.006.975,00	0,00	0,00	0,00
7271	10.329.137,98	5.164.568,99	5.164.569,00	0,00	0,00	0,00	10.329.137,98	5.164.568,99	5.164.569,00
7272	12.923.528,84	3.615.198,30	3.615.199,00	779.429,98	0,00	0,00	12.144.098,86	3.615.198,30	3.615.199,00
7274	0,00	2.065.828,00	0,00	0,00	2.065.800,00	0,00	0,00	28,00	0,00
7276	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7277	0,00	1.000.000,00	0,00	0,00	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7298	13.933.357,13	0,00	0,00	5.344.277,29	0,00	0,00	8.589.079,84	0,00	0,00
7299	56.810,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	56.810,26	0,00	0,00
totali	**348.664.027,22**	**131.152.732,97**	**242.614.904,00**	**42.626.328,41**	**4.006.256,78**	**113.075.710,52**	**306.037.698,81**	**127.146.476,19**	**129.539.193,48**

Fonte: Ministero dell'università e della ricerca.

4.3. Contratti di rete.

Dal 2005 è stata avviata la riorganizzazione dei collegamenti del Ministero, passando dal fornitore Pathnet, concessionario dei collegamenti per la P.A. denominati Rete Unitaria Pubblica Amministrazione (RUPA), alla Gestione Ampliamento Rete Ricerca (GARR), consorzio costituito dall'associazione di CRUI, CNR, ENEA e Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN) per gestire ed implementare la rete di comunicazioni a larga banda ed assicurare la connettività nazionale ed internazionale alla comunità scientifica ed accademica. La scelta è stata adottata tenendo presente non solo il contesto europeo, ma anche l'evoluzione programmata per il sistema informativo MUR.

Nel 2006 è stata sostenuta, a carico dei capitoli 1634 e 7310, una spesa di circa 3,47 milioni riguardante i servizi informativi per il Centro di Responsabilità università, AFAM e Ricerca ed il contributo destinato al funzionamento della associazione GARR; la gestione corrente comporta la differenziazione dei fornitori ed una articolazione della spesa più ampia.

Per i servizi in questione, affidati a consorzi interuniversitari, è previsto un onere annuo di circa 35 milioni. Le risorse, pur corrisposte in riferimento a servizi svolti nell'interesse dell'Amministrazione, vengono considerate quali contributi a favore delle attività dei consorzi. L'importo indicato corrisponde alla quota (70 per cento) del finanziamento, pari a 55 milioni, assegnato ai consorzi interuniversitari. La suddetta quota, infatti, è destinata ai consorzi che operano nel campo del calcolo avanzato ad alte prestazioni: Consorzio Interuniversitario (CINECA), Consorzio Interuniversitario Lombardo per l'Elaborazione Automatica (CILEA), Consorzio Interuniversitario per le applicazioni di supercalcolo per Università e Ricerca (CASPUR). Nel 2006 sono stati erogati ai tre Consorzi circa 36,9 milioni, pari al 67,1 per cento del finanziamento complessivo. Il 70,4 per cento di questa somma - 26 milioni circa - è attribuito al CINECA. I suddetti Consorzi sono destinatari di risorse finanziarie aggiuntive, che hanno consentito all'Amministrazione di acquisire ulteriori specifici servizi. Il CILEA ha ottenuto 750 mila euro per i servizi forniti per la gestione ministeriale del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) (decreto del Capo Dipartimento Università e Ricerca del 24 maggio 2005). Al CINECA per la realizzazione del progetto biennale "Scuola *on line* e portale dell'offerta formativa" viene corrisposta la somma di 1,9 milioni, comprensiva di IVA. Nella stessa tipologia di finanziamenti rientra anche l'importo di 2,7 milioni erogato a favore del GARR, che varia di anno in anno in funzione delle disponibilità e delle attività effettivamente svolte, compreso nella spesa di 3,47 milioni.

L'Amministrazione ha accompagnato le attività di gestione e sviluppo del sistema informativo con una serie di interventi formativi diretti ed indiretti; la formazione dei dipendenti del Ministero all'uso degli strumenti informatici, nella loro attività lavorativa, è stata focalizzata sull'uso dei principali applicativi di *office automation.*

La spesa per l'affidamento di servizi di assistenza *hardware* e *software* sulle prestazioni di lavoro è stata di 600 mila euro; per l'esecuzione di spese e lavori in economia la spesa è stata di circa 180 mila euro.

PAGINA BIANCA