

PARTE I

ATTIVITA' DELL'UFFICIO NAZIONALE PER IL SERVIZIO CIVILE

1.1 Il personale

Al 31 dicembre 2009, la consistenza del personale in servizio presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile risulta di 101 unità, così suddivise:

- 1 Capo dell'Ufficio
- 2 Dirigenti generali;
- 5 Dirigenti di seconda fascia;
- 93 dipendenti appartenenti alle aree funzionali.

In riferimento ai dipendenti delle aree funzionali, quindici appartengono ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre settantotto fanno parte del contingente del personale di prestito. Si rammenta che la dotazione organica di quest'ultimo contingente è stata rideterminata dall'art. 3 del DPCM 11 luglio 2003 in conformità al disposto di cui all'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, con riferimento all'art. 8, commi 1 e 6, della legge 8 luglio 1998, n. 230.

Tab. 1 – Consistenza del personale dell'Ufficio

PERSONALE	AREA DIRIGENZIALE		PERSONALE DI AREA			TOTALE
	I [^] FASCIA	II [^] FASCIA	III [^]	II [^]	I [^]	
DIRIGENTI	3	5				8
COMPARTO MINISTERI			31	45	2	78
RUOLO PCM			8	7		15
TOTALE	3	5	39	52	2	101

Nell'ambito dell'area dirigenziale si è verificata la cessazione anticipata, dal 1° ottobre, dell'incarico del dirigente del Servizio Programmazione e Controllo.

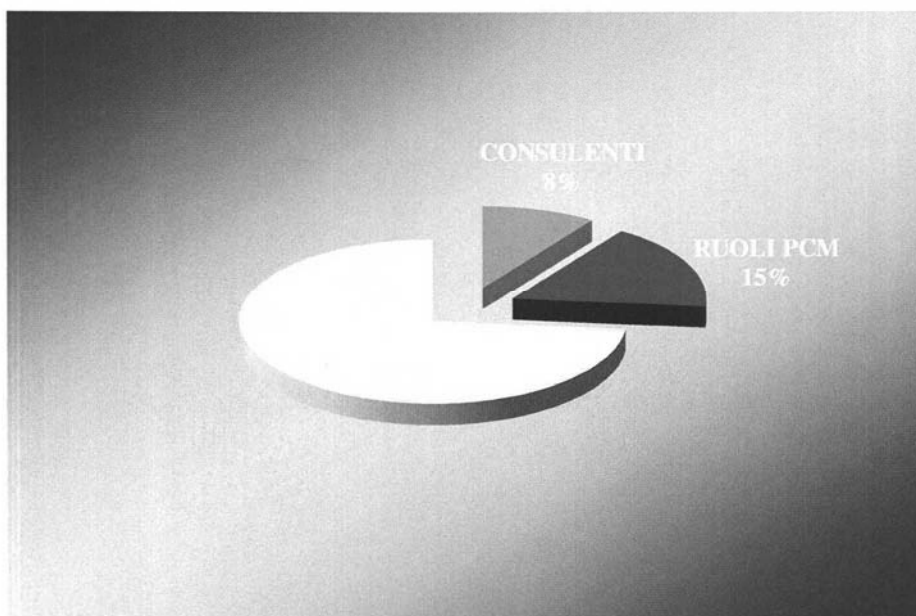
Alla data del 31 dicembre 2009, risulta ancora da assegnare l'incarico dirigenziale di seconda fascia per il coordinamento del Servizio progetti e convenzioni, vacante da febbraio 2008.

Oltre al personale dirigenziale ed a quello delle aree funzionali, l'Ufficio nazionale - in considerazione delle molteplici attività svolte richiedenti l'apporto di specifiche competenze professionali non reperibili nella Pubblica Amministrazione - ha fatto ricorso all'opera di consulenti nominati ai sensi del combinato disposto dell'art. 8 della legge 8 luglio 1998, n. 230, e dell'art. 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

Nel 2009, la consistenza numerica è rimasta entro il limite numerico, garantendo il rispetto del tetto di spesa stabilito dalla normativa vigente. Infatti, sono stati nominati complessivamente otto consulenti.

I consulenti, il cui peso relativo nel 2009 è stato dell'otto per cento sul totale dei dipendenti, esclusi i dirigenti, hanno apportato un notevole contributo di professionalità e di esperienze sia nelle materie attinenti il servizio civile sia in campo giuridico, contabile, amministrativo e della comunicazione.

Graf. 1 - Composizione del personale (esclusi i dirigenti) per tipologia contrattuale (al 31 dicembre 2009)



1.2 Le risorse finanziarie, il Fondo nazionale per il servizio civile e la gestione del bilancio

Le risorse per il finanziamento del servizio civile sono quantificate di anno in anno direttamente dalla legge finanziaria ed evidenziate nella tabella c) annessa alla legge stessa.

L'ammontare degli stanziamenti assegnati all'Ufficio nazionale per il servizio civile nel periodo 2002/2009 è indicato nella tabella n. 2, da cui emerge che, ad un triennio caratterizzato da stabilità di risorse, ha fatto seguito, dopo il 2007, una progressiva diminuzione del *budget* (da 296 milioni nel 2007 ai 210 milioni assegnati lo scorso anno) messo a disposizione dal Tesoro.

Tab. 2 Stanziamenti assegnati dalle leggi finanziarie all'Ufficio (2002-2009)

STANZIAMENTI UNSC NEL PERIODO: 2002-2009	
ANNO	TOTALE RISORSE STATALI PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE
2002	€ 120.777.000,00
2003	€ 119.474.000,00
2004	€ 119.239.000,00
2005	€ 220.839.000,00
2006	€ 237.760.000,00
2007	€ 296.128.000,00
2008	€ 266.166.000,00
2009	€ 210.615.364,00

Le risorse che hanno alimentato la dotazione assegnata all'Ufficio provengono dallo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ove, in coerenza con la ristrutturazione del bilancio statale per programmi e per missioni istituzionali, compiuta nel 2008, sono state correlate alla Missione n. 1: "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Lo stanziamento in questione costituisce, infatti, specifica U.P.B. (unità previsionale di base) ed è contraddistinto dal capitolo n. 2185 (“Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile nazionale”); contestualmente esso risulta inserito anche nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (capitolo n. 228 del centro di responsabilità: “Segretariato generale”), approvato annualmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri (in attuazione del decreto legislativo n. 303 del 1999 che conferisce, tra l’altro, autonomia finanziaria e contabile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante costituzione di un unico fondo).

Il bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’anno 2009 è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2008.

Peculiarità dell’Ufficio nazionale è che esso opera (sin dal 2001) in regime di contabilità speciale, istituita presso la Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma. Le somme che alimentano detta contabilità affluiscono dalla Tesoreria centrale dello Stato mediante mandato informatico vistato dall’Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le disponibilità costituite con gli accreditamenti disposti periodicamente dal Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri a favore dell’Ufficio nazionale per il servizio civile sono utilizzate per il pagamento diretto a favore dei creditori e dei fornitori di servizi. A tal fine l’Ufficio emette ordinativi di pagamento, traendoli, appunto, sulla propria contabilità speciale.

Il controllo sugli atti di spesa, conformemente alla normativa vigente in materia, è un controllo postumo o “consuntivo”, che non incide sull’immediata operatività della disposizione di pagamento.

Questo sistema, se da un lato rende più celeri e snelle le procedure di pagamento dei titoli di spesa rispetto agli ordinari tempi di espletamento delle procedure contabili “ministeriali”, dall’altro pone questioni di coordinamento con la pianificazione strategica attuata nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui s’intende avviare attraverso l’adozione di una forma di contabilità analitica (comprensiva, oltre che delle grandezze finanziarie,

anche della rilevazione analitica dei dati e dei centri di costo) integrata con il sistema gestionale Sicoge della Ragioneria generale dello Stato, già in essere presso altri Dipartimenti e Uffici della Presidenza medesima.

Il documento contabile con il quale vengono resi noti i conti dei funzionari delegati è, com'è noto, il rendiconto. Quello dell'Ufficio consta di due elenchi. Uno è riepilogativo degli ordinativi di pagamento (distinti per singole voci di spesa), emessi sul capitolo 228 del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasmessi alla Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma durante l'anno di riferimento. In detto elenco sono indicati: gli importi dei singoli ordinativi di pagamento, i beneficiari, l'elenco di accompagnamento degli ordinativi stessi e la data di inoltro alla Tesoreria. L'altro elenco, compilato in base ai dati forniti dalla Tesoreria con i Mod. 56T e 98AT, contiene i movimenti di entrata e di uscita e la situazione di cassa della contabilità speciale n. 2881, per ciascun mese e per l'intero anno di riferimento. In quest'ultimo elenco è indicato anche il numero degli ordinativi di pagamento estinti durante ciascun mese.

Tutti gli ordinativi di pagamento, prima della loro emissione, sono controllati dal dirigente responsabile del servizio amministrazione e bilancio che, dopo averli siglati, li sottopone alla firma del Capo dell'Ufficio titolare della contabilità speciale o del dirigente generale suo sostituto.

L'Ufficio nazionale opera dunque al di fuori del "circuito Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri/Ragioneria generale dello Stato", in quanto non utilizza i cosiddetti "mandati informatici", bensì emette ordinativi di pagamento cartacei in contabilità speciale. Pertanto, gli ordinativi in parola, non sottoposti a "visto" dei summenzionati Uffici, sono immediatamente esigibili da parte dei creditori, dopo il loro invio alla Tesoreria provinciale dello Stato.

Per quanto concerne il controllo "esterno" sulle spese, non può non richiamarsi in questa sede l'importante deliberazione n. 20/97 del 6 dicembre 1996 della Sezione del controllo sulle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti- IV Collegio. Con tale delibera, infatti, la Corte ha ritenuto che la propria attività di controllo sui rendiconti amministrativi dei funzionari

delegati, previsto dall'art. 9, comma 5, del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, rientrando quindi nel controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche ex art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, vada limitato, per i rendiconti compilati successivamente al 1° novembre 1995 (data di entrata in vigore del citato D.P.R.), al riscontro di quelli inclusi in programmi di controllo approvati dalla Corte medesima.

Nel corso del 2009 il rendiconto della contabilità speciale dell'Ufficio per l'anno precedente non è stato oggetto di esame da parte della Corte dei Conti- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, non rientrando nel programma sopra indicato.

Va ricordato che il Fondo nazionale per il servizio civile (FNSC) venne istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la legge 8 luglio 1998, n. 230, recante "Norme in materia di obiezione di coscienza", per l'assolvimento dei compiti previsti dalla legge medesima. La previsione di detto Fondo è stata successivamente confermata dalla legge istitutiva del servizio civile nazionale (legge 6 marzo 2001, n. 64).

Ai fini dell'erogazione dei trattamenti previsti dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n.77, il Fondo è collocato presso l'Ufficio nazionale che ne cura l'amministrazione e la programmazione annuale delle risorse, " formulando entro il 31 gennaio di ciascun anno, un apposito piano d'intervento, sentita la Conferenza Stato/Regioni". L'Ufficio può, in corso di esercizio, variare le poste di bilancio con nota di assestamento "predisposta con le stesse formalità del piano annuale entro il 30 settembre dell'anno di riferimento". L'atto di programmazione finanziaria e la relativa nota di variazione sono provvedimenti di competenza del Capo dell'Ufficio nazionale.

Per espressa disposizione normativa l'Ufficio è autorizzato ad utilizzare in un dato esercizio finanziario anche le risorse residue al termine della precedente gestione; è tenuto, altresì, a mantenere distinte la contabilizzazione delle spese per gli interventi di servizio civile (che si concretizzano, sostanzialmente, nel finanziamento dei progetti di servizio civile e nell'erogazione del trattamento economico spettante ai giovani del servizio

civile nazionale) dalle spese occorrenti per il proprio “funzionamento” (di cui si dirà più diffusamente in seguito).

L’Ufficio, dunque, non gestisce un “bilancio” in senso stretto, bensì amministra un “Fondo” per l’attuazione di interventi che necessitano dell’azione congiunta dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti di servizio civile e questo Fondo, a sua volta, è allocato all’interno del bilancio dello Stato, in quanto è statale l’Amministrazione tenuta a gestirlo.

La programmazione finanziaria si compendia in un documento che è sottoposto, prima della sua definitiva approvazione, ai pareri, obbligatori ma non vincolanti, rispettivamente della Consulta nazionale per il servizio civile e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Quale atto di programmazione generale, il documento in questione rientra nella previsione normativa della legge n. 20 del 1994, e successive modifiche e, pertanto, è soggetto al controllo di legittimità della Corte dei Conti.

Il documento programmatico 2009 è stato registrato dalla Corte medesima l’11 agosto 2009 (Foglio n. 90 n. registro 8).

E’ stato già fatto cenno alla normativa di cui all’art. 4, comma 3 del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, che consente all’Ufficio nazionale di modulare la propria programmazione finanziaria utilizzando l’avanzo di gestione dell’esercizio pregresso. Per la gestione delle spese, in assenza del regolamento di gestione amministrativa che era stato previsto dal d.P.R. n. 352 del 1999, concernente l’organizzazione interna dell’Ufficio, vengono applicate, ove compatibili, le disposizioni contenute nel decreto che disciplina l’autonomia finanziaria e di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.2.1 Gli aspetti della programmazione finanziaria

Per l'anno 2009, l'Ufficio ha potuto contare su una disponibilità complessiva di euro 210,6 milioni circa, di cui 40 milioni tratti da Fondi interni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e 170,6 milioni iscritti nella tabella C della Finanziaria 2009.

Nonostante la sfavorevole congiuntura economica, il cui impatto sulla finanza pubblica è stato inevitabile, il bilancio dell'Ufficio ha tratto indubbio beneficio dall'eliminazione, a partire dal 1° gennaio 2009, degli oneri previdenziali posti a carico del Fondo che incidevano per quasi 1/4 sul *budget* complessivo e che avevano determinato, nel biennio 2007/2008, uno squilibrio finanziario valutabile in 93 milioni di euro.

Facendo leva sulle economie di bilancio dell'anno precedente (2008) e grazie anche al razionale scaglionamento dei contingenti di giovani selezionati per il servizio civile sulla base del Bando 2008 (13.000 volontari circa), tali passività sono state sostanzialmente azzerate, riportando in equilibrio il bilancio al termine dell'esercizio finanziario 2009.

L'eliminazione delle poste previdenziali ha inoltre avuto l'effetto di liberare risorse aggiuntive per l'attuazione dei programmi operativi correlati alla dotazione finanziaria, sulla base della direttiva annuale dell'Autorità politica e in particolar modo:

- per l'organizzazione e la gestione delle attività di servizio civile nazionale e per il coordinamento degli interventi di servizio civile attuati con il concorso delle Regioni;
- per il monitoraggio degli *standards* di funzionamento del servizio civile.

Va rilevato come, con la programmazione finanziaria 2009, fosse stata decisa, in relazione alle risorse disponibili (in tutto 220,648 milioni di euro) la selezione di un contingente di 600 volontari per i progetti da realizzarsi all'estero di competenza dell'Ufficio nazionale, nonché di 39.400 volontari per i progetti da realizzarsi in Italia, da destinare per il 54% ai progetti presentati dagli enti iscritti nell'Albo nazionale e per il 46% agli enti iscritti negli albi regionali e provinciali.

La dotazione finanziaria dell'Ufficio nazionale è stata determinata con legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009) in € 171.430.000,00; durante l'attività gestionale intervenivano, tuttavia, provvedimenti e decisioni legislative che incidavano sulle disponibilità di bilancio e sul livello complessivo del contingente dei volontari da reclutare.

Tra i provvedimenti che hanno avuto impatto su detta gestione, determinando una diminuzione nello stanziamento complessivo a disposizione, vanno segnalati:

- il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, il quale, all'art.4, comma 2, ha modificato il regime previdenziale dei volontari del servizio civile, consentendo, pertanto, a partire dal bilancio 2009, la riallocazione di significative risorse finanziarie, sino adesso impegnate in oneri previdenziali, per il finanziamento di un maggior numero di progetti di utilità sociale;

- il decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, per un importo di € 151.436,00;

- il decreto-legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, per un importo di € 39.254,00;

- il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, per un importo di € 211.064,00;

- la legge 4 marzo 2009, n. 15, per un importo di € 66.254,00.

Detta decurtazione del Fondo, pari a circa € 749.000,00 sulla base di provvedimenti successivi al varo della Finanziaria 2009, è stata recepita con l'assestamento delle previsioni di spesa dell'autunno 2009. Per effetto di questa contrazione, l'assestamento delle poste di bilancio, effettuato con la Nota di variazione dell'autunno 2009, ha previsto una spesa totale di Euro 219.899.000,00, di cui:

- Euro 211.093.000,00 per le spese istituzionali;

- Euro 8.806.000,00 per le spese di mantenimento della struttura.

Vista l'entità delle risorse a disposizione, è stato possibile solo un leggero incremento del numero complessivo delle partenze, rispetto all'andamento dell'esercizio 2008 (da 27.000 a 30.000 unità), mentre i posti messi