

Capitolo VIII

Ministero del bilancio e della programmazione economica**Sommario: Sintesi e conclusioni.**

1. Il passaggio alle nuove strutture delle funzioni di programmazione e di sviluppo territoriale: *1.1 Il CIPE e le funzioni di programmazione; 1.2 Le politiche per lo sviluppo territoriale.*

2. La gestione finanziaria: *2.1 Profili generali: 2.1.1 la spesa corrente; 2.1.2 La spesa per investimenti; 2.2 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità: 2.2.1 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo; 2.2.2 I risultati di consuntivo per centri di responsabilità.*

3. La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato.

3.1 Premessa metodologica; 3.2 I dati di consuntivo 1997: 3.2.1 Risultanze complessive della sezione XV; 3.2.2 Analisi della spesa per funzione-obiettivo.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamen- ti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	33.015	33.460		31.306	31.306	30.770	536	1.710
2 Politica economica e di bilancio	5.421	6.033		3.915	3.915	3.439	476	1.506
3 Programmazione settoriale	1.012.878	837.093	830.168	1.011.130	715.876	457.000	554.130	1.748
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	4.080.801	5.093.360	4.873.670	4.046.010	1.992.885	413.830	3.632.180	34.791
5 Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	16.401	16.964		15.171	15.171	13.794	1.377	1.230
6 Servizi generali e di supporto	13.235	14.119		10.707	10.707	9.916	791	2.528
TOTALE	5.161.752	6.001.030	5.703.838	5.118.239	2.769.859	928.749	4.189.490	43.512

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni.

L'analisi svolta dalla Corte in ordine alle risultanze contabili per il 1997 del ministero del bilancio e della programmazione economica, basata sia sull'esame dei dati "tradizionali" del bilancio, che sulla loro ricomposizione per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, si ricollega necessariamente al processo di riunificazione con il ministero del tesoro ed alla conseguente riorganizzazione dell'apparato.

Questo, come è noto, ha assunto un ruolo decisivo nel campo delle politiche territoriali, ora più razionalmente aggregate in una unitaria figura dipartimentale, cui è riconosciuta - insieme alla Cabina di regia - la missione propulsiva, di stimolo, di coordinamento, di supporto anche operativo e di monitoraggio, in materia di politica per lo sviluppo territoriale e settoriale, con una peculiare connotazione di intervento e promozione nella attivazione degli strumenti di programmazione negoziata. Pur residuando taluni profili organizzativi che sollecitano ancora attenzione, sono state dunque poste le premesse organizzative necessarie per un decollo degli interventi di così elevato impatto sociale e finanziario.

In tale ottica, anche il ruolo del CIPE, viene riformato per corrispondere all'esigenza di una netta separazione dei compiti più direttamente attinenti alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, da considerarsi estranei ad una esplicazione delle funzioni di governo della politica economica e da attribuirsi dunque alle amministrazioni settorialmente competenti.

Per tale Organo, chiamato oggi a misurarsi con una realtà ordinamentale in sensibile evoluzione anche negli apparati centrali, e che privilegia decisamente il ruolo delle autonomie, appare opportuno un rafforzamento, non in soli termini di supporto operativo, delle strutture e dei concreti moduli di raccordo con i diversi snodi coinvolti nei percorsi di formazione, di composizione e di successiva attuazione degli indirizzi programmatici.

In parallelo alla indicata riorganizzazione delle strutture, si colloca l'esigenza, sul versante più propriamente contabile, di riaggregazione e di conoscenza dei flussi finanziari destinati all'intervento nelle aree depresse; a tale filo conduttore si ispira la comparazione ed il raffronto dei dati emergenti dalla tradizionale sezione XV a fronte della ricostruzione per funzioni-obiettivo coerenti alla nuova classificazione adottata (COFOG) e in relazione alle quali viene sollecitata l'attenzione delle amministrazioni competenti ad una più puntuale emersione della spesa finalizzata allo sviluppo del territorio, in linea con i principi che oggi ispirano le elaborazioni dei nuovi documenti di bilancio.

1. Il passaggio alle nuove strutture delle funzioni di programmazione e di sviluppo territoriale.

Con il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, è stata attuata l'unificazione dei ministeri del bilancio e del tesoro disposta dall'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, - poi precisata e concretamente definita dai successivi regolamenti¹ - mirante ad una razionalizzazione e ad un potenziamento delle strutture amministrative poste a supporto dell'azione di governo nel campo della politica economica, finanziaria e di bilancio, oltre che nella materia, di crescente interesse - per la portata finanziaria degli interessi sottesi, il forte impatto sociale ed occupazionale, e la novità degli strumenti operativi adottati - dell'intervento nelle aree depresse.

Tale specifico percorso di unificazione, da tempo atteso, si inserisce in un ben più generale processo di riforma della intera Pubblica Amministrazione (legge n. 59 del 1997), con

¹ d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38. Con ulteriore regolamento (d.P.R. 28 aprile 1998 n. 154) è stata definita l'organizzazione e la dotazione organica della nuova articolazione ministeriale, con l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni.

il conseguente ridisegno, ancora in fase di completamento, delle strutture centrali in coerenza all'ampio conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali (d.lgs. n. 112 del 1998), ed al nuovo complessivo atteggiarsi dei procedimenti e dei controlli². In particolare, in tale processo di rivisitazione complessiva delle amministrazioni pubbliche, un ruolo peculiare riveste la riforma del bilancio dello Stato e la conseguente necessaria ridefinizione delle strutture e degli organi cui è affidata l'effettiva gestione delle risorse.

In tal senso, il complesso dei provvedimenti legislativi e regolamentari già intervenuti per l'unificazione dei due preesistenti ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, ora avviato a tradursi nella concreta operatività delle nuove articolazioni, appare coerente con l'indicato più generale processo di razionalizzazione degli apparati e di riconoscimento del ruolo della dirigenza, di recente precisato dal d.lgs. n. 80 del 1998.

Con riguardo alle strutture ed alle funzioni già facenti capo a tale ultimo ministero - oggi in larga parte ricomprese nel nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione - la Corte aveva indicato, nella scorsa relazione, taluni aspetti problematici, da risolvere attraverso i provvedimenti di riordino e di riorganizzazione, segnalando la necessità di un complessivo ripensamento delle funzioni sinora svolte nel campo della programmazione e delle politiche di intervento per lo sviluppo, in coerenza alle quali concretamente ridisegnare la nuova articolazione e riattribuire, di conseguenza, compiti e responsabilità.

Pur nella sicura generale valenza del processo di riforma e di unificazione, ispirato a chiari obiettivi di razionalizzazione dell'apparato, e di riagggregazione funzionale di compiti di particolare rilevanza nella politica di sviluppo territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, evidenziabile soprattutto nel ruolo e nel disegno della nuova figura dipartimentale, di chiara "visibilità" anche all'esterno, residuano tuttora margini di ulteriore ricomposizione nei profili di attuazione della riforma.

1.1 Il CIPE e le funzioni di programmazione.

Ancora in via di concreta ridefinizione è il ruolo del CIPE, di modo che risulti pienamente coerente con il disegno ora accolto dal legislatore, circa l'esigenza di una netta separazione dei compiti più direttamente attinenti alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, da considerarsi estranei ad una esplicazione delle funzioni di governo della politica economica e delle politiche settoriali e da trasferirsi dunque alle amministrazioni competenti³. In tale contesto di riattribuzione delle competenze settoriali, appare necessaria, insieme ad una rimediazione dei profili di "colloquio" e di interazione con i centri competenti, una ulteriore puntuale ricognizione e specificazione, anche dal punto di vista strettamente contabile, delle risorse relative e della conseguente allocazione in bilancio⁴.

In tale condivisibile percorso di restituzione al CIPE del ruolo proprio di governo e di indirizzo della politica economica, non appaiono del tutto risolti, peraltro, quanto agli organi di

² Vedasi vol. I, capitolo "Organizzazione della pubblica amministrazione".

³ Si attende infatti il regolamento previsto dall'art. 1, c. 2 d. lgs. 430, cui è affidata l'individuazione della tipologia dei provvedimenti oggetto di trasferimento alle amministrazioni di settore rispettivamente competenti. E' significativo che, a decorrere dall'entrata in vigore di tale regolamento, sono abrogate tutte le norme che attribuiscono al CIPE poteri di autorizzazione, revoca o concessione di contributi ed in genere competenze tecniche, amministrative e di gestione finanziaria. Da segnalare che da una sia pur sommaria "radiografia" delle delibere emanate nel corso del 1997, da considerarsi peraltro come anno di transizione, emerge ancora, dal punto di vista qualitativo e tipologico, una non indifferente atipicità, con un numero di delibere cui è da riconoscersi il profilo di vero e proprio provvedimento amministrativo.

⁴ Da ciò l'opportunità di una analisi del rendiconto, articolata anche sui più significativi capitoli di investimento.

supporto dedicati istituzionalmente alla programmazione⁵, taluni aspetti problematici, già indicati, anche dalla Corte, e che sollecitano tuttora attenzione.

Nella sicuramente più razionale suddivisione delle finalità sottese ai diversi ambiti ed obiettivi della funzione programmatoria (la programmazione economica e finanziaria al dipartimento del tesoro; la programmazione di bilancio al dipartimento della ragioneria; la programmazione per lo sviluppo territoriale e settoriale e delle politiche di coesione al dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione), è stato infatti segnalato il pericolo di un "vuoto organizzativo"⁶ di sostegno amministrativo all'esercizio delle competenze di tale Organo. Questo appare rimesso solo ad una segreteria nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (art. 1, c. 6 d. lgs. 430), oggi individuata in un Servizio centrale di segreteria del CIPE, cui è espressamente assegnato il compito di fornire il supporto operativo per le attività di amministrazione necessarie al funzionamento, nonché di coordinamento e di ausilio tecnico-istruttorio per l'adozione delle delibere collegiali⁷.

Al di là di tali, pur necessari, aspetti di supporto marcatamente operativo, con il superamento del preesistente assetto, basato su di una non razionale separazione fra strutture generali preposte alla elaborazione ed alla attuazione di una programmazione - che negli intenti era costruita come "generale", e che appare oggi opportunamente diversificata e ricondotta alle peculiari finalità coincidenti con le funzioni assegnate ai tre grandi Dipartimenti esterni del nuovo ministero - residuano dunque margini di approfondimento e di completamento del delineato assetto ordinamentale. Vi è, in conclusione, l'esigenza di far sì che la struttura ora disegnata nell'ottica di fornire un apporto prevalentemente operativo, sia tale da configurarsi anche come momento amministrativo idoneo a contribuire a dare risposta alla "necessità di un punto di equilibrio tra indirizzi generali di politica economica e regolazione del mercato, tra politiche di coesione e programmazione della finanza pubblica"⁸.

Alla luce della complessità delle funzioni di governo attribuite al CIPE, chiamato oggi a misurarsi con una realtà ordinamentale in sensibile evoluzione negli apparati centrali e che privilegia decisamente il ruolo delle autonomie - in relazione a cui può forse essere anche ripensata una posizione in maniera troppo accentuatamente collegata al ministero del tesoro e bilancio⁹ - appare in definitiva opportuno un rafforzamento qualitativo, non in soli termini di supporto operativo, delle strutture e dei concreti moduli di raccordo con i diversi snodi coinvolti¹⁰ nei percorsi di formazione, di composizione e di successiva attuazione degli indirizzi programmatici.

Sotto un altro versante, va sottolineato, come già riferito nella scorsa relazione, che le deliberazioni di tale Organo risultano ora innovativamente assoggettate al controllo preventivo di legittimità della Corte, in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994. In proposito va ricordato che, nell'esercizio, sono stati affrontati anche temi di particolare delicatezza e complessità, e di ampia ricaduta economica e sociale, quali l'attuazione dei "patti territoriali" di cui all'art. 8 della legge n. 341 del 1995.

⁵ Nel quadro di una complessiva rideterminazione degli apparati di supporto alla politica economica, va positivamente inquadrata l'attuazione della fusione, degli attuali ISCO ed ISPE in un unico Istituto di studi e di analisi economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile.

⁶ XIII LEGISLATURA, Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1987, n. 94, resoconto seduta martedì 28 ottobre 1997.

⁷ Art. 3 d.P.R. 154/1998.

⁸ XIII LEGISLATURA, Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1987, n. 94, resoconto seduta martedì 28 ottobre 1997.

⁹ Va ricordata la riforma attuata nel 1994 (d.P.R. 20.4.1994, n. 373).

¹⁰ Va ricordata anche la disposizione di cui all'art. 2, commi 96 e segg. della legge n. 662 del 1996, che prescrive come necessaria la riprogrammazione delle risorse non impegnate nei tempi previsti dai piani di sviluppo.

Con riguardo alla delibera del CIPE, del 12 luglio 1996, emessa ai sensi dell'art. 1, comma 78 della legge n. 549 del 1995 (finanziaria per il 1996) con la quale sono stati definiti criteri e procedure per la loro realizzazione, sono stati censurati taluni profili di illegittimità, peraltro non riferiti all'intero provvedimento¹¹. Dai primi esiti del controllo preventivo di legittimità sulle delibere del CIPE, oltre agli aspetti ritenuti in contrasto diretto con il sistema normativo, è altresì emersa una accentuazione del ruolo da assegnare al controllo sulla gestione: in ordine, al profilo del possibile cumulo di incentivi, espressamente vietato ex art. 1, comma 78 della legge n. 549 del 1995, e della conseguente ammissibilità o meno al Patto di iniziative finanziabili anche attraverso specifiche leggi di settore¹², assume infatti particolare valenza e significatività il richiamo a tale modulo, privilegiato dalla legge 20 del 1994, per assicurare compiutezza al circuito complessivo della concreta verifica della realizzazione degli obiettivi di sviluppo, in coerenza alle previsioni legislative¹³ ed ai principali documenti programmatici¹⁴.

1.2 Le politiche per lo sviluppo territoriale.

Come già ampiamente riferito dalla Corte, a partire dalla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1992), il ministero del bilancio ha assunto le competenze di organo di programmazione e coordinamento dello sviluppo territoriale, in particolare per le aree depresse, oltre che di centro di riferimento per l'attuazione delle politiche di coesione comunitarie (legge n. 488 del 1992; d.lgs. n. 96 del 1993; legge n. 341 del 1995).

Nella prima fase di intervento ordinario nel Mezzogiorno, cui si sono accompagnate, in parallelo, disfunzioni sul terreno della utilizzazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea¹⁵, è stata posta in evidenza l'esigenza di riorganizzare il quadro del governo amministrativo delle

¹¹ Sezione del controllo, delibera n. 44 del 1997. Tali aspetti riguardavano l'uno, la previsione di un intervento, giudicato improprio e non riconducibile ad alcuna fonte normativa, del CNEL nella definizione dei patti territoriali attraverso i servizi di una società di assistenza tecnica appositamente prescelta; l'altro, la previsione della nomina, da parte del ministero, di una Commissione di monitoraggio e di vigilanza, in relazione alla realizzazione di ogni "patto" con il compito di verificare gli stati di avanzamento e di segnalare al ministero eventuali irregolarità comportanti la revoca del finanziamento: su tale profilo, la Corte ha rilevato che tali compiti risultano già per legge attribuiti al nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici.

¹² E' stata accolta l'interpretazione dell'amministrazione, intesa non a sancire una esclusione in via "di principio" dalla possibilità di inclusione nei nuovi strumenti, quanto di evitare, nel concreto, la possibile compresenza.

¹³ Con deliberazione 13 giugno 1997 n. 1, in G.U. n. 145 del 24 giugno 1997, sono stati istituiti dalla stessa Corte dei conti, nell'esplicazione dei propri poteri di autonomia organizzativa, "Collegi regionali di controllo", con competenza oltre che sui rendiconti regionali, sulla gestione dei comuni, delle province e delle altre istituzioni di autonomia operanti nel territorio di ciascuna Regione, nonché un'apposita Sezione per gli affari comunitari e internazionali (deliberazione delle SS.RR. del 13 giugno 1997).

¹⁴ Particolare attenzione viene data, anche con riferimento alle formule della "programmazione negoziata" nel DPEF 1999/2001.

¹⁵ Nei documenti governativi (DPEF 1999-2001) appare comunque raggiunto l'obiettivo prefissosi dall'esecutivo di un raggiungimento della percentuale del 38% in termini di spesa. Peraltro va approfondito - ma non è materia della presente analisi - lo specifico ruolo rivestito dalle diverse programmazioni e progettazioni, che concorrono al raggiungimento indicato, a fronte di margini, anche sensibili di differenziazione operativa. Negli ultimi anni, dopo la soppressione dell'intervento straordinario, l'attuazione delle politiche per le aree depresse è stata condotta nelle linee segnate dalle politiche di sviluppo regionale definite nel QCS 1994-1999 e nei Documenti di Programmazione, secondo gli indirizzi e le finalizzazioni di spesa deliberate dal CIPE negli spazi lasciati dalla disciplina legislativa di intervento. E' il CIPE che, in sostanza, ha stabilito le priorità degli interventi, approvando i contratti di programma e i progetti di investimento, dettando i criteri per la revoca di pregressi finanziamenti, assegnando le risorse stanziare in bilancio e quelle attese derivanti dall'accensione dei mutui autorizzati. Il CIPE si è venuto a configurare come il centro di definizione delle strategie di intervento sulla base di istruttorie tecnico-economiche condotte da strutture preesistenti. Ma tale attività non è stata, finora, saldamente ancorata ad un quadro strategico basato su sicuri e aggiornati elementi conoscitivi in ordine alla effettiva attuazione degli interventi via via programmati (Referto. 24/1998).

“politiche regionali”, per far fronte alle quali si sono succedute nel recente periodo, innovazioni e modificazioni di non secondario rilievo, e che non hanno peraltro sinora consentito¹⁶ l'emergere di un unitario e “forte” centro di imputazione di responsabilità nei confronti delle altre amministrazioni centrali, delle autonomie e degli altri soggetti esterni.

In particolare, era stata anche dalla Corte evidenziata la problematicità di un assetto in cui le competenze, di indirizzo, di monitoraggio ed operative apparivano diffuse e non sempre agevolmente coordinabili tra le diverse strutture interne al Ministero del bilancio (Cabina di regia¹⁷; Servizi per le politiche di coesione e per la contrattazione programmata) ed esterne (Fondo per le Politiche comunitarie, ex legge n. 183 del 1997, già operante presso la Ragioneria generale dello Stato ed ora incardinato nell'analogo nuovo Dipartimento).

Per superare la preesistente compresenza - se non talora duplicazione - di una molteplicità di organi comunque coinvolti da compiti di programmazione e coordinamento, oltre che di monitoraggio, in materia di politiche di coesione, era stata dunque segnalata la necessità di costruire un più coerente e snello organo di imputazione sia dei flussi finanziari che della responsabilità di coordinamento a livello centrale. In tal senso, se indubbiamente in termini largamente positivi va considerato il disegno riformatore nel complesso attuato con il decreto legislativo delegato e con i regolamenti, per l'attuazione della riunificazione degli apparati ministeriali, non sembra in linea con le esigenze rappresentate la soluzione adottata, che ripropone, pur nell'ambito della nuova amministrazione, la preesistente specifica divaricazione dell'apposita struttura nel ministero preposta alla canalizzazione delle risorse comunitarie con quelle interne (legge n. 183 del 1987).

Al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione¹⁸ in primo luogo è dunque riconosciuta la missione propulsiva, di stimolo, di coordinamento, di supporto anche operativo, in materia di politica per lo sviluppo territoriale e settoriale, con un peculiare ruolo di intervento e promozione nella attivazione degli strumenti di programmazione negoziata¹⁹, cui oggi viene demandato un ruolo crescente dal punto di vista quantitativo per le risorse destinate e qualitativo, per lo sforzo di coinvolgimento delle autonomie locali e dei soggetti privati²⁰.

Tra le nuove competenze del Dipartimento, spicca (lett. g. art. 4 d.P.R. 38 del 1998) quella di segnalare agli organi competenti al fine di attivare le procedure per l'esercizio dei poteri sostituiti - secondo quanto previsto dall'ordinamento - l'inerzia o il ritardo delle

¹⁶ Sintomatico è il fatto che riemerge, oggi, con particolare attualità, il dibattito in corso su di una possibile più snella figura ordinamentale per lo svolgimento dei compiti più marcatamente operativi e di raccordo con il mondo imprenditoriale e del lavoro (Agenzia).

¹⁷ La Cabina di regia nazionale, ha cominciato ad operare nel 1996 nei limiti e con i poteri incerti dettati dalla legge istitutiva che, come noto, non ha dotato il nuovo organismo della necessaria autorità per svolgere i difficili compiti di raccordo, di monitoraggio e di stimolo degli interventi gestiti da una pluralità di amministrazioni statali, oltre che da organi regionali e locali. Il delicato rapporto con le Cabine di regia regionali, con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, con il Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione non ha trovato, in mancanza di un sicuro riferimento legislativo, una più idonea configurazione nel Regolamento di attuazione adottato con d.P.R. 6 febbraio 1996, n. 102 (Referto n. 24/1998).

¹⁸ Il nuovo Dipartimento si articola in cinque servizi generali, di cui tre espressamente deputati alle politiche di sviluppo e di coesione: si tratta del Servizio per le politiche di sviluppo territoriale; del Servizio per la programmazione negoziata; del Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari. Le specifiche competenze sono indicate nell'art. 3 del d.P.R. 154/1998.

¹⁹ Sotto il profilo operativo, nuovo impulso alle politiche regionali di sviluppo si attende dalla contrattazione programmata, sulla base della regolamentazione dettata dall'art. 2, commi 203-214 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che, tra l'altro, ha precisato meglio i contenuti dei patti territoriali ed ha introdotto la nuova figura dei contratti d'area. Si ricorda che le regole attuative sono state emanate dal CIPE con deliberazione del 21 marzo 1997. Al 31 dicembre 1997 risultano assentiti n. 12 patti territoriali, per un ammontare di investimenti pari a 1.245,6 mld, con un onere per lo Stato pari a 910,6 mld.

²⁰ Vedasi l'ampio spazio riservato ai nuovi strumenti “negoziati” dal DPEF 1999- 2001.

Amministrazioni, anche non statali, nell'adozione dei provvedimenti necessari alla realizzazione di interventi finanziati con i fondi strutturali comunitari.

Alla Cabina di regia, istituita dall'art. 6 della legge n. 341 del 1995, da raccordare compiutamente alle Cabine regionali, sono invece assegnati prevalenti compiti di promozione, coordinamento e rappresentanza, anche in sede comunitaria, delle amministrazioni pubbliche, nella utilizzazione dei fondi strutturali, oltre che di monitoraggio, di studio, di proposta.

Pur dovendosi positivamente registrare, rispetto al testo approvato in via preliminare dal Governo, una soluzione della iniziale disarmonica compresenza, segnalata anche dalla Corte, di compiti di coordinamento affidati alla Cabina e di più fisiologica competenza del Dipartimento, residuano dunque taluni profili di incoerenza e vanno evidenziati ulteriori punti meritevoli di ulteriore approfondimento anche nel nuovo disegno organizzativo²¹.

In particolare, con riguardo alla essenziale funzione di monitoraggio, che già risultava assegnata alla Cabina in base all'art. 6 della legge n. 341 del 1995, questa viene in qualche modo ad incrociarsi con i compiti della Ragioneria, Organo che peraltro svolge anche compiti di vero e proprio controllo (vedasi recente protocollo d'intesa con la Commissione U.E.). Il problema di una possibile pluralità di organi e strutture coinvolte nella materia della utilizzazione dei fondi comunitari, seppure sensibilmente attenuato rispetto alla precedente articolazione, sembra dunque non ancora definitivamente risolto²².

L'esigenza di un controllo efficace e tempestivo, è stata evidenziata nel Regolamento della Commissione U.E. n. 2064 del 1997 del 15 ottobre 1997, che ha disciplinato i controlli sull'azione delle amministrazioni, al fine, tra l'altro, di verificare l'efficacia dei sistemi di gestione in ambito nazionale e la coerenza tra le attività realizzate e le previsioni programmatiche²³. Appare evidente, anche sulla base delle esperienze registrate, che solo attraverso una efficace attività di controllo e monitoraggio, rimessa ad un unitario centro responsabile, i cui risultati siano tempestivamente convogliati verso gli organi di coordinamento, programmatici e decisionali, può essere impostata una corretta canalizzazione delle risorse da destinare alle politiche regionali²⁴.

²¹ In particolare, risultano accolte nel provvedimento anche espresse indicazioni della Corte, fatte proprie dalla Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94 (XIII legislatura, resoconto seduta di venerdì 21 novembre 1997), che suggerivano di assegnare non alla Cabina, ma al Dipartimento, le funzioni relative all'intervento nella stipula delle intese istituzionali di programma ed all'inoltro agli organismi comunitari delle richieste di cofinanziamento, trattandosi di compiti più marcatamente operativi.

²² Anche attraverso la presenza, dal punto di vista soggettivo, del direttore del nuovo dipartimento, del dirigente generale competente per le politiche di coesione, così come del ragioniere generale dello Stato, non sembrano del tutto dissipati i pericoli di possibili sovrapposizioni, di compiti tra Dipartimento e Cabina di regia, evidenziabili *rationae materiae*.

²³ Sul Regolamento è stata diffusa la Circolare Tesoro RGS - Ispettorato Generale per l'Amministrazione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, Div. 9, del 29 dicembre 1997, n. 2286.97.

²⁴ L'esigenza e le difficoltà di "governare" la complessa materia era del resto ben presente già al momento della soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Il d.lgs. n. 96 del 1993 aveva previsto in capo agli organi di coordinamento degli interventi nelle aree depresse una serie di controlli e verifiche sull'utilizzazione delle risorse finanziarie, nonché strutture di supporto alle scelte politiche e amministrative prescrivendo l'onere della raccolta dei dati e delle informazioni necessarie alla conoscenza della spesa e dei relativi investimenti effettuati sul territorio. Inizialmente il d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96 aveva istituito presso il CIPE, un Comitato tecnico, con compiti istruttori, chiamato a svolgere, insieme ad altre strutture organizzative dei Ministeri del bilancio e del tesoro, attività di monitoraggio in ordine all'attuazione delle politiche regionali. Lo stesso d.lgs. aveva altresì previsto un organo collegiale, l'Osservatorio delle politiche regionali, con compiti di informazione e consulenza nei confronti del Parlamento in ordine all'attuazione degli interventi nelle aree depresse. Con il rafforzamento delle funzioni di programmazione e l'accelerazione delle procedure di attuazione delle politiche comunitarie, nonché l'allargamento degli strumenti di finanziamento per le aree depresse, a seguito della disciplina introdotta dal decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, l'Osservatorio è stato soppresso ed è stata istituita

Al potenziamento della funzione conoscitiva, valutativa ed ispettiva concorre il riordino e rafforzamento del nucleo ispettivo, unificato, come previsto dalla delega, con il nucleo per la valutazione degli investimenti pubblici. I compiti istituzionali del Nucleo, già fissati nell'art. 1 della legge n. 878 del 1986, si sono progressivamente estesi dall'iniziale ambito di valutazione dei "progetti immediatamente eseguibili", ad una più variegata serie di interventi per programmi e progetti anche di altre amministrazioni. Nell'attuale configurazione, come oggetto di indagine, viene privilegiata l'intera attività della P.A. in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo territoriale e settoriale, ed in particolare per le intese istituzionali di programma.

Va sottolineato (art. 7 d.P.R. n. 38 del 1998) che il Nucleo, distinto in due unità, opera alle dirette dipendenze del capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che se ne avvale anche per l'attività di supporto al CIPE, e, ove necessario, delle altre strutture ministeriali.

Nell'indicato fisiologico percorso bidirezionale con l'attività di monitoraggio, la programmazione dovrebbe dunque definirsi, nelle sue linee fondamentali, all'interno del processo decisionale di bilancio, lasciando al CIPE il compito di modulare ed adattare alle esigenze concrete le finalizzazioni di spesa.

In questa linea strategica si colloca il disegno del legislatore, nel prevedere che al Documento di programmazione economico-finanziaria debba essere unita una relazione riguardante gli specifici interventi da effettuare per le politiche regionali, e che una chiara definizione delle risorse destinate alle aree depresse emerga all'interno di ogni stato di previsione della spesa delle singole amministrazioni; peraltro, a tale fondamentale esigenza non sembrano sinora seguite risposte appaganti. Da ciò l'esercizio della Corte, di proporre, in un processo di affinamento, ancora in corso, delle metodologie coerenti con la riforma del bilancio, una ricostruzione dei flussi di spesa riguardanti il rendiconto dello Stato per il 1997, sia attraverso una lettura dei dati tradizionali di bilancio, che attraverso la ricomposizione per funzioni-obiettivo²⁵.

2. La gestione finanziaria.

2.1 Profili generali.

Anche per il 1997, alla consueta attenzione dedicata alle spese di investimento, caratterizzanti, qualitativamente e quantitativamente, le assegnazioni di bilancio del ministero, si accompagna l'analisi delle risultanze per "funzioni-obiettivo", già utilizzate, in via sperimentale, d'intesa con l'Amministrazione per il 1995 e 1996 ed ora accolte dal legislatore (legge n. 453 del 1997 - legge di bilancio per il 1998).

La recente unificazione nel Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il cui processo attuativo è tuttora un fase di ultimazione (vedi par. 1) e di concreto avvio operativo, sollecita dunque una particolare attenzione anche ai singoli capitoli di spesa, al fine di verificarne, insieme ai dati di consuntivo, la ulteriore e più propria collocazione nella nuova amministrazione. In tale contesto, una ulteriore attenzione, anche sotto il profilo strettamente contabile, pone il rapporto con le altre amministrazioni di settore, alle quali

la Cabina di regia nazionale. Quest'ultima si è venuta a porre, secondo la citata normativa, diversamente dall'Osservatorio, come organo di ausilio al Ministro del bilancio, nella sua qualità di coordinatore degli interventi nelle aree depresse, e di ausilio al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'obiettivo di controllo della globalità degli interventi e di spinta propulsiva alle attività degli organi di gestione della relativa spesa. Alla Cabina di regia nazionale la legge n. 341 del 1995 ha espressamente attribuito, tra i vari compiti (di indagine, di indirizzo e propulsivi), anche un'azione generale di verifica e monitoraggio dei dati sull'andamento degli interventi in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato (Referto 24/1998).

²⁵ Vedasi par. 3.

vanno, in coerenza alla legge di riforma, trasferite le competenze non strettamente connesse ai fini istituzionali del nuovo ministero.

La caratteristica genetica di una netta prevalenza delle spese per investimento nella composizione delle risorse, accentuata anche per effetto delle competenze assegnate al Ministero in materia di interventi in favore delle aree depresse, ha motivato, anche per l'esercizio in esame, una analisi dettagliata dei relativi capitoli, in considerazione della peculiare incidenza quantitativa e qualitativa e delle significative ripercussioni nel quadro della nuova amministrazione unificata, oltre che del ridisegno complessivo dei rapporti finanziari Stato-Regioni²⁶.

L'analisi delle risultanze contabili conferma tale tradizionale rilievo delle spese di investimento rispetto a quelle correnti: su un totale di assegnazioni di competenza, pari a 5.161,7 mld. (per il 1996, a 5.910,8 mld.), la quota di gran lunga più significativa (5.042,8 mld.; 5.565,1 mld. il 1996), risulta infatti attribuita per gli investimenti; per le spese di funzionamento risultano destinati 65,7 mld. (277,8 per il 1996), di cui 55,5 per il personale, mentre una quota minima (53,3 mld.; 17,8 mld. il 1996) è destinata ad interventi.

Per il 1997 le dotazioni complessive del Ministero (5.161,7 mld.), attengono dunque quasi esclusivamente al titolo II (5.072,5 mld.; 5.615,11 mld. nel 1996), mentre al titolo I risultano assegnati 89,2 mld. (295,6 mld. nel 1996)²⁷.

Sulla competenza risultano impegnati 2.769,8 mld., con 43,5 mld. di economie e 2.348,3 mld. di residui di stanziamento; i pagamenti sulla competenza ascendono a 928,7 mld., con 1.841 mld. di residui propri dell'esercizio; i residui totali della competenza ascendono a 4.189,5 mld.

Sulla massa impegnabile per il 1997, costituita da 7.260,2 mld. (5.161,7 di stanziamenti definitivi, cui si aggiungono 2.098,4 mld. di residui di stanziamento relativi al 31.12.96) gli impegni totali ascendono a 4.498,6 mld. (con un rapporto del 62% rispetto al 69,3% del 1996), di cui gli impegni effettivi sulla competenza sono pari a 2.769,8 mld. e quelli sui residui di stanziamento a 1.728,8 mld.

I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1997 ammontano a 2.718 (2.098,4 mld. nel 1996), in buona parte (2.348,4 mld.) derivanti dalla competenza. Risulta dunque in flessione la capacità di impegno dell'amministrazione.

La massa spendibile ascende, con 4.628 mld. di residui iniziali, a complessivi 9.789 mld., con un'autorizzazione di cassa di 6.001 mld. (8.510,8 mld. nell'esercizio precedente); a fronte di tali dati i pagamenti totali risultano pari a 2.402 mld., di cui solo 928,7 sulla competenza e 1.473,3 sui residui (24,5 % rispetto alla massa spendibile, 40% rispetto alle autorizzazioni di cassa). Le percentuali denotano dunque un rallentamento della capacità di spesa dell'amministrazione, indipendentemente dalle pur incisive manovre di restrizione sulla cassa, a confronto dei paralleli valori dell'esercizio precedente (rispettivamente 48,5 % e 49,6 %) ²⁸.

²⁶ Art. 3, comma 1 e segg. della legge 28 dicembre 1995, n. 549, collegato alla finanziaria per il 1996, che prevede, come è noto, la eliminazione - salvo il FSN di parte corrente - degli altri fondi, inclusi nella tabella B allegata al provvedimento; d.lgs. n. 446/1997 di introduzione dell'IRAP.

²⁷ Il forte incremento registrato nell'esercizio precedente era dovuto al capitolo 1361, (categoria V) recante "somme da erogare per la definizione delle controversie insorte per la realizzazione degli interventi di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219" con 200 mld di competenza, tutti confluiti nel conto dei residui e pagati nel 1997, anno in cui non si registrano stanziamenti in competenza.

²⁸ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 febbraio 1998, emanato a seguito della direttiva del 16 gennaio 1998, risulta, per le aree depresse, una sostanziale corrispondenza tra disponibilità conservabili e somme assentibili. Per gli accordi di programma - cap. 7093 - di 815,1 mld disponibili, ne risultano assentibili 693.

Particolarmente significativa è la mole dei residui a fine esercizio, che ammontano a 7.184 mld. (4.020,5 mld. nel 1996), di cui 4.189,5 provengono dalla competenza (i residui propri attinenti alla competenza ascendono a 1.841 mld.). Come si è detto, risultano effettuati 1.473,3 mld. di pagamenti sui 4.628 mld. di residui iniziali; si registra dunque nell'esercizio una limitata capacità di smaltimento dei residui; i non soddisfacenti indici di impegno e di pagamento, sono in larga parte riconducibili anche alla fase di passaggio dalle vecchie alle nuove strutture, come si è detto, solo di recente compiutamente definite ed avviate a tradursi nella necessaria concreta operatività.

2.1.1 La spesa corrente.

Le risorse del Titolo I ammontano a 89,2 mld.; la relativa composizione è costituita da 55,5 mld. (62,7 nel 1996; 76,4 nel 1995 e 171,9 nel 1994²⁹) della categoria II, (personale in attività di servizio); da 9,7 mld. (4,8 nel 1996) della categoria IV (acquisto di beni e servizi); e da 23,5 mld. di trasferimenti (categoria V) rispetto ai ben 217,9 mld. del 1996, ai 22,6 del 1995 ed ai 22,2 mld. nel 1994.

Alla categoria IV fanno capo i seguenti capitoli, appartenenti alla funzione XV ("interventi nelle aree depresse"): 1163³⁰, 1167, 1169. Assegnazioni di competenza risultano per i soli capp. 1167 e 1169; il primo riguarda le "spese per studi, indagini e ricerche eseguite o in corso di esecuzione, riguardanti attività residue del soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno"; gli 1,4 mld. di destinazioni di competenza sono passati in economia, mentre risultano pagati nell'anno 1,7 mld. dei residui iniziali (2,6 mld.). Per il funzionamento della Cabina di regia, sul cap. 1169, dei 1,7 mld. di assegnazioni di competenza, risultano 0,6 mld. pagati nell'esercizio, con 0,9 mld. passati in economia.

Alla categoria V afferiscono i capitoli 1353 e 1354, che concernono rispettivamente i contributi annui all'ISPE (9,5 mld.; 8 mld. nel 1996; 9,5 mld. nel 1995) ed all'ISCO³¹ (14 mld.; 9,8 mld. nel 1996; 11,4 mld. nel 1995), integralmente erogati nell'esercizio.

2.1.2 La spesa per investimenti.

Nella composizione del Titolo II, la quasi totalità degli stanziamenti afferisce alla categoria XII (trasferimenti), con ben 5.042,8 mld. di stanziamenti su di un totale di 5.072,5, con una massa impegnabile pari a 6.941,3 mld. (dati 1.898,5 mld. di residui iniziali di stanziamento - dei quali 1.528,8 impegnati nell'anno). Si registrano a fine esercizio 2.682,1 mld. di impegni effettivi sulla competenza, con 4.210,8 mld. di impegni totali (60,7 % della massa impegnabile). I residui di stanziamento, tutti provenienti dalla competenza, sono pari a 2.700,3 mld..

Su di una massa spendibile pari a 9,362,5 mld. (cui contribuiscono 4319,7 mld. di residui iniziali) ed una autorizzazione di cassa pari a 5.597,6 mld. (8.210,7 nel 1996), risultano pagati nell'esercizio 2.046,5 mld. (1.189 sui residui e 857,5 sulla competenza). Le percentuali sono dunque del 21,9% rispetto alla massa spendibile e del 36,6% rispetto alle autorizzazioni di cassa. Su tale categoria sono dunque particolarmente visibili, con percentuali inferiori a

²⁹ Scompare nell'esercizio il cap. 1359, istituito nel 1995, sempre afferente alla Sezione XV - interventi nelle aree depresse ove erano allocate le somme da assegnare ad amministrazioni regionali e locali, ad enti pubblici non economici ed alle aziende municipalizzate per le retribuzioni al personale iscritto nel ruolo transitorio ad esaurimento di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 96/1993 e successive modificazioni.

³⁰ Si tratta delle spese di funzionamento dell'ex Osservatorio delle politiche regionali (cap. 1163) senza dotazioni di competenza; i 113 milioni di residui risultano integralmente pagati.

³¹ Va al riguardo segnalato che, come riferito nel par. 1, nel quadro di una complessiva rideterminazione degli apparati di supporto alla politica economica, è stata disposta la fusione, dei due Istituti in un unico Istituto di studi e di analisi economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile.

quelli già non elevati dell'amministrazione, gli effetti della generale manovra di contenimento della cassa.

Nell'ambito della cat. XII, le risorse più significative (2.875,8 mld. nel 1997 su 5.042,8) sono contabilizzate quali trasferimenti alle regioni: per tale voce, con una massa impegnabile pari a 3.879,5 mld. (dati 1.003,7 mld. di residui iniziali di stanziamento, tutti impegnati nell'anno), si registrano a fine esercizio 1.658,3 mld. di impegni effettivi sulla competenza, con 2.662 mld. di impegni totali (68,7 % della massa impegnabile, rispetto al 94,5% del 1995 ed al 67% del 1994). I residui di stanziamento, tutti provenienti dalla competenza, sono pari a 1.217,4 mld.

Su di una massa spendibile pari a 4.873,4 mld. ed una autorizzazione di cassa pari a 3.197,8 mld., risultano pagati nell'esercizio solo 840,5 mld., di cui 579,8 sui residui e 260,6 sulla competenza (17,3% rispetto alla massa spendibile, 26,3% rispetto alle autorizzazioni di cassa).

Con riguardo all'andamento gestionale dei singoli capitoli della categoria XII si riscontrano le seguenti risultanze.

Sul cap. 7081 ("Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo"), ove erano negli esercizi precedenti allocate le risorse maggiori della categoria XII, con 105,8 mld. (831,4 nel 1996) di previsioni definitive di competenza, risultano pagati a fine esercizio solo 27,3 mld., con 78,5 mld. ancora da pagare. Sui residui presenti ad inizio esercizio (388,5 mld.) risultano pagati solo 45,4 mld., con 327,5 mld. ancora da pagare e 15,6 mld. di economie. I pagamenti complessivi nell'esercizio ascendono dunque a 72,7 mld. (977,2 nell'esercizio precedente), a fronte di una autorizzazione di cassa pari a 371,7 mld.. I residui complessivi del capitolo sono pari a 405,9 mld..

Sul cap. 7082 è allocato il FSN di parte capitale³². Lo stanziamento di competenza, pari a 400 mld. (520 mld. nel 1996; 302 mld. nel 1995, 300 nel 1994, 792 mld. nel 1993), risulta integralmente passato a residui, come nell'esercizio precedente, mentre sui 520 mld. di residui iniziali risultano pagati nell'anno solo 75,4 mld., con 444,6 mld. ancora da pagare. Complessivamente, a fronte di una autorizzazione di cassa pari a 200 mld., i pagamenti dell'esercizio ascendono a 75,4 mld. e i residui totali a fine esercizio risultano pari a 844,6 mld..

Sul cap. 7085 dello stesso stato di previsione, relativo agli oneri derivanti dai mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per la sostituzione delle attrezzature obsolete, risultano stanziati, come nell'esercizio precedente, 288 mld., di cui pagati 248,9 mld., con 39 mld. di residui.

Nello stesso stato di previsione insistono (cap. 7084) gli oneri derivanti dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria³³ ai sensi dell'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67³⁴; sui

³² Con delibera CIPE del 5 agosto 1997, lo stanziamento per il 1997 di 400 mld risulta distribuito alle regioni per 385 mld (di cui 45 mld come quota di riequilibrio) con 15 mld da destinare a IRCCS e IZP. Nell'indicato capitolo 7082 sono allocate le risorse utili sostanzialmente alla sola manutenzione straordinaria ed agli acquisti di attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete, nonché per gli interventi urgenti relativi alle emergenze sanitarie ed al rischio anestesiológico.

³³ E' da ricordare che con D.L. n. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti dalle citate leggi n. 67 del 1988 e n. 135 del 1990 è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti, così accentuando, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni, analogamente alla maggiore corresponsabilizzazione amministrativa e finanziaria riferita alla spesa corrente. Una accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria è stata disposta dall'art. 5 del D.L. 1° dicembre 1995 n. 509 convertito con l. n. 34 del 31 gennaio 1996. La norma stabilisce che le Regioni e gli altri enti abilitati sono tenuti a procedere entro 240 giorni alla predisposizione ed approvazione dei progetti esecutivi relativi ai programmi di edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 ed all'art. 2 della legge n. 135/1990.

290 mld. della competenza, come nell'esercizio precedente, risultano pagati 203,7 mld., con 86,3 mld. di residui³⁵.

Complessivamente, la spesa riferibile alla sanità allocata nello stato di previsione del ministero è pari per il 1997 a 978 mld. di stanziamenti, a fronte di un totale, sul bilancio dello Stato, di 56.127,293 mld. Come più ampiamente evidenziato nel capitolo della presente relazione dedicato al ministero della sanità, la presenza nel bilancio statale di diversi capitoli, ove risultano allocate le risorse destinate alla spesa sanitaria, suggerisce, anche in attuazione dell'ampio disegno delineato dalla recente legge n. 94 del 1997 di riforma del bilancio dello Stato, ed allo specifico processo di unificazione con il Ministero del tesoro, (nel cui stato di previsione risultano oggi allocati gli stanziamenti maggiori), una riconsiderazione complessiva, al fine di consentire, in materia, una migliore conoscibilità e rappresentazione. Ciò anche al fine di stabilire uno più stretto raccordo con i centri responsabili della relativa gestione e dell'attuazione dei profili di competenza di tale fondamentale politica pubblica.

Spesa per ricostruzione e sviluppo.

Interamente passate a residui, come già verificatosi per gli stanziamenti degli esercizi precedenti (per il 1993, 1994, 1995 e 1996 rispettivamente 72, 50, 145,5 e 291 mld.) sono le risorse assegnate sul cap. 7083 (200 mld.) relativo al "Fondo per gli interventi di ricostruzione e sviluppo dei comuni della provincia di Sondrio e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como, colpiti dalle avversità atmosferiche del 1978". Tenuto conto di 18 mld. pagati, sui 309 mld. di residui iniziali, si registrano quindi a fine esercizio 491 mld. di somme rimaste da pagare.

Sul cap. 7089 ("Fondo per il finanziamento di progetti predisposti dalle Regioni Basilicata e Campania per lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1984"), non risultano assegnazioni di competenza; sui 45,5 mld. di residui iniziali risultano pagamenti per 35,8 mld., con 9,7 mld. ancora da pagare.

Sul cap. 7090 ("Somma da versare alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul

La legge disciplina (commi 2 e 3) anche gli ulteriori termini procedurali per l'intervento del CIPE, chiamato (comma 4) a revocare i finanziamenti relativi ai progetti già inclusi nei programmi e per i quali non sia pervenuta nei tempi dovuti la richiesta prescritta dal comma 2, ferma restando la riallocazione degli stessi finanziamenti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dell'indicato piano pluriennale d'investimento. Con delibera CIPE 21 marzo 1997 sono stati revocati finanziamenti non richiesti per 413,4 mld, con la ridestinazione degli stessi ad interventi di completamento della rete consultoriale (160,6 mld) e ad anticipazioni sulla quota relativa al 2° triennio di finanziamenti per completamento di opere iniziate nel primo triennio (272,8 mld). E' quindi iniziata la 2ª fase per 2.500 mld (delibera CIPE 30 dicembre 1997). In relazione al "programma straordinario di interventi in sanità di cui all'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67" (di un importo complessivo di 30.000 mld), risultano approvati progetti dal CIPE per 9.400 mld. di cui 8.981,3 per le Regioni e 418,7 per IRRCCS, Università ed IZS, ed autorizzati complessivamente per 8.979,8 mld (rispettivamente 8.616,7 e 363,2 mld). In relazione al programma di costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (l. n. 135 del 1990), risultano erogati 222,6 mld., per il potenziamento dei laboratori, e 350,2 mld. per l'edilizia; sono stati altresì autorizzati mutui per 939,15 mld. La residua differenza di circa 407 mld è da riallocarsi a norma dell'art. 10 del D.L. 67/1997 convertito l. n. 135/1997. E' da segnalare che talune regioni hanno richiesto il cofinanziamento della Comunità europea per la realizzazione di interventi strutturali, la ricerca e la formazione, come previsto dalla normativa comunitaria relativa ai fondi strutturali.

³⁴ Tale legge reca un "programma straordinario di interventi in sanità", per un importo complessivo di 30.000 mld.

³⁵ Una analoga denominazione di bilancio rivestono le somme allocate sul cap. 7855 del ministero del tesoro, recante "Oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per ammortamento mutui con la Bei ed altri Istituti di credito per l'esecuzione di un programma pluriennale di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché per la costruzione e ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive", con 450 mld di assegnazioni definitive di competenza, sui quali risultano pagati 402,7 mld.

territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, anche per la tutela di beni ambientali e culturali di competenza regionale"), non risultano pagamenti nell'esercizio né sui 28,5 mld. di previsioni definitive di competenza (212,6 nel 1996), né sui 34,9 mld. di residui presenti al 1° gennaio; complessivamente restano 43,4 mld. ancora da pagare.

Il cap. 7096, che riguarda gli interventi in favore della Sardegna centrale previsti dall'art. 8-bis della legge n. 644 del 1994, non risulta rifinanziato, come d'altronde nell'esercizio precedente, nella competenza, mentre sui 200 mld. di residui iniziali, provenienti dagli esercizi precedenti, non risultano effettuati pagamenti.

Sul cap. 7102, recante il Fondo per la montagna previsto dall'art. 2 della legge n. 97 del 1995, risultano assegnazioni di competenza per 150 mld., in larga parte confluiti nel conto dei residui (142,2 mld.), conto che espone un totale, insieme ai 42,4 mld. degli anni precedenti, pari a 184,7 mld..

Alla categoria XII afferiscono taluni capitoli di più recente istituzione e relativi agli interventi nelle aree depresse.

Sul cap. 7092 ("Somme per il completamento dei progetti FIO finanziati con le risorse della legge n. 64 del 1986"), non vi sono assegnazioni nelle previsioni definitive di competenza, mentre risultano pagati i 3,6 mld. di residui iniziali.

Le dotazioni più cospicue riguardano il cap. 7093, destinato alle finalità di cui all'art. 2 comma 203, della legge n. 662 del 1996 (programmazione negoziata): su 1.115 mld. della competenza risultano pagati solo 306,9 mld., con 808 mld. ancora da pagare, mentre risultano pagati sui residui iniziali (1.584,4 mld.) solo 337,6 mld., con 121,8 mld. passati in economia. A fronte di una autorizzazione di cassa pari a 1.000,4 mld., i pagamenti totali ammontano a 644,6 mld., mentre i residui a fine esercizio sono pari 1.933 mld.

Non risultano stanziamenti sul cap. 7094, anch'esso di recente istituzione, destinato alle finalità di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 415 del 1992, convertito nella legge n. 488 del 1992, ora destinato al cap. 7436 del tesoro. Sul cap. 7095, concernente le somme da erogare per gli interventi di competenza delle regioni nelle aree depresse del territorio nazionale, sui 1.730 mld. (1.353,2 nel 1966; 900 nel 1995; 638 nel 1994) di previsioni definitive di competenza, risultano pagamenti per soli 21,9 mld., con 1.708,1 mld. rimasti da pagare.

Sul cap. 7097, sempre attinente alla funzione XV - Interventi nelle aree depresse, concernente specificamente le somme da trasferire a Regioni ed enti locali in ordine a competenze residue attribuite al Ministero del bilancio, riguardanti il soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno, sui 270 mld. della competenza risultano pagati solo 0,2 mld., con 239,7 mld. confluiti nel conto dei residui e 30 mld. di economie; restano altresì da pagare 196,8 mld. dei 464,7 mld. di residui iniziali; di questi ultimi sono stati pagati nell'esercizio 267,9 mld..

Afferiscono sempre al Mezzogiorno, sia pure per finalità diverse e specifiche, le somme stanziati sui cap. 7098 e. 7099 (che non appaiono infatti ricompresi nella Sezione XV). Sul cap. 7098 recante il Fondo da trasferire per il completamento degli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1991, risultano assegnazioni di competenza per 294 mld., tutti confluiti nel conto dei residui, e che, aggiunti ai 144,3 iniziali, portano la massa dei residui a fine esercizio a 438,4 mld.. Sul cap. 7099, recante somme da assegnare all'IRI, per il risanamento di siti industriali dell'area di Bagnoli, ai sensi dell'art. 1, c. 6, del d.l. 20 novembre 1995, n. 492, risultano assegnazioni di competenza per 171,5 mld., di cui risultano pagati 40,7 mld.; 130,8 mld. sono confluiti nel conto dei residui come i 90 mld. di residui iniziali.

2.2 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità.

2.2.1 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo.

Le funzioni-obiettivo - già individuate d'intesa con l'Amministrazione - sono, oltre a quelle generali di indirizzo politico-amministrativo e dei servizi generali e di supporto, la Politica economica e di bilancio, la Programmazione settoriale, le Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse, la Valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Tra tali funzioni di "missione", che avevano identificato il ruolo genetico e caratterizzato il ministero insieme alle più recenti attribuzioni in materia di intervento delle aree depresse, appare più significativa, sotto il profilo percentuale della spesa, la funzione attinente alle politiche regionali di sviluppo che copre il 79% (77% nel 1996) della composizione degli stanziamenti di competenza per il 1997.

Un ruolo significativo è rappresentato dalla programmazione settoriale, con il 20% degli stanziamenti di competenza (22% nel 1996), mentre per le altre funzioni, sia di missione che strumentali, appare, pur nel rilievo qualitativo delle attività ricomprese, quasi trascurabile (circa l'1% complessivo) l'impegno quantitativo delle risorse assegnate. Anche alla luce della recente unificazione, una analisi più approfondita viene condotta, quindi, proprio con riferimento alla funzione di sviluppo del territorio e delle aree depresse, che ricomprende sia attività già in precedenza attribuite alle competenze del Ministero del bilancio, sia i compiti conseguenti alla nuova configurazione assunta dall'apparato. Come si è già ampiamente riferito, sulle iniziali attribuzioni in materia di programmazione (generale, di settore, di bilancio e per progetti) e di politica degli investimenti pubblici (progetti F.I.O.) si sono infatti innestati i compiti attinenti alle politiche di riequilibrio territoriale, che hanno connotato in maniera prevalente, la caratterizzazione del ministero, nei recenti esercizi, come testimonia anche la incidenza delle relative risorse finanziarie³⁶. Sulla base di tale notevole impatto organizzativo e finanziario si incentra dunque l'analisi, in vista di un ulteriore processo di riagggregazione anche contabile conseguente alla recente unificazione.

Nell'ambito della funzione-obiettivo delle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse (che, come si è detto, assorbe quasi il 79% delle risorse dell'intero ministero), la programmazione finanziaria ed il coordinamento degli interventi, ricopre il 47% del totale dell'amministrazione, mentre il 22% (23% nel 1996 e 39,4% nel 1995) delle risorse complessive risulta ascrivibile all'altra funzione di 2° livello della contrattazione programmata.

Operando un raffronto tra gli attuali capitoli del Titolo II (che, come si è detto, rappresenta la parte di gran lunga più cospicua degli stanziamenti dell'intero ministero) questi risultano quasi tutti attribuiti alla indicata funzione-obiettivo attinente alle politiche regionali. Si deve rilevare che, anche i capitoli attribuiti alla funzione della programmazione settoriale, hanno una ricaduta sulla portata degli interventi territoriali.

A tale sostanziale univocità funzionale che coinvolge l'intera dotazione delle spese in conto capitale, fanno capo diversi centri di responsabilità: al C.d.R. politiche di coesione e al C.d.R. contrattazione programmata, corrispondono speciali capitoli inerenti all'intervento nelle aree depresse, mentre anche il C.d.R. attuazione della programmazione è interessato alla gestione degli altri capitoli riconducibili alla funzione in esame, oltre a quelli, come si è detto,

³⁶ Oltre al più diffuso coinvolgimento dell'intero apparato, risultano diversi centri di responsabilità (Servizio per le politiche di coesione, Servizio per la contrattazione programmata) oltre alla Cabina di regia, esclusivamente deputati al coordinamento, al monitoraggio ed a taluni rilevanti impegni diretti in materia di intervento nelle aree depresse, mentre anche il Servizio centrale per l'attuazione risulta per significativi profili coinvolto da compiti attinenti alle politiche regionali di sviluppo. Mentre, infatti, a tutti gli indicati tre precedenti centri di responsabilità corrisponde in toto la funzione delle politiche di sviluppo territoriale, le risorse assegnate al Servizio per l'attuazione sono attribuite in parte alla programmazione settoriale ed in parte alle politiche territoriali.

convenzionalmente attribuiti alla funzione della programmazione, ma che rivestono sicuro impatto anche sulle politiche regionali³⁷. Il disegno legislativo di una sostanziale corrispondenza, tra centri di responsabilità e funzioni-obiettivo, appare dunque oggi facilitato dalla individuazione del nuovo dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, anche se la "diffusione" nel bilancio dello Stato delle spese a ciò finalizzate - di cui si offre nel successivo paragrafo una sia pure non esaustiva ricomposizione - lascia ulteriori margini di riflessione sull'attuazione di un più stretto collegamento tra queste ed i relativi centri di responsabilità. Ulteriori percorsi di riordino contabile potranno inoltre seguire, in relazione alla ridefinizione delle attribuzioni del CIPE, con la eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e la conseguente attribuzione degli stessi alle amministrazioni competenti.

Come si è detto, sul totale delle risorse disponibili dall'Amministrazione -5.161,7 mld. di assegnazioni di competenza, con 2.098,4 mld. di residui totali di stanziamento al 1° gennaio (2.792 nel 1996 e 3.264,4 nel 1995) - la quota di gran lunga maggiore è assorbita dalla funzione delle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse.

Per tale funzione, con riguardo alla massa impegnabile, costituita da 1.543,5 mld. di residui di stanziamento e 4.080,8 mld. di stanziamenti di competenza, per un totale di 5.624,3 mld., gli impegni totali risultano pari a 3.175,3 mld. (1.992,8 mld. sulla competenza e 1.182,4 mld. sui residui di stanziamento iniziali); i residui totali di stanziamento al 31 dicembre sono pari a 2.414,2 (1.543,5 nel 1996).

A fronte di una massa spendibile pari a 8.146,3 mld. (4.080,8 di stanziamenti definitivi e 4.065,5 mld. di residui iniziali) e di una autorizzazione di cassa pari a 5.093,3 mld., i risultati a consuntivo espongono un totale di pagamenti pari a 1.807 mld. (35,5% delle autorizzazioni di cassa a fronte del 48% nel 1996). comprensivi di 413,8 mld. di pagamenti sulla competenza e di 1.393,2 mld. in conto residui. Restano dunque da pagare a fine esercizio, per la funzione, complessivamente 6.165,4 mld., con 3.632,2 mld. di residui provenienti dalla competenza, di cui 1.579 mld. di residui propri.

Dei 173,8 mld. di economie, 34,8 mld. sono relativi alla competenza e 139 mld. ai residui; è da rilevare come di questi ultimi ben 121,8 mld. provengono dal capitolo 7093 ove risultano allocati i fondi destinati ai "patti territoriali"³⁸. Per le economie sulla gestione di competenza ben 30 mld. sono rinvenibili dal capitolo 7097, relativo alle spese da trasferire a regioni ed enti locali in ordine alle competenze residue attribuite al Ministero del bilancio, in materia di interventi per il soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Come si è detto, sul totale degli stanziamenti dell'Amministrazione, una significativa percentuale è poi attribuita alla funzione-obiettivo della Programmazione settoriale (20% del totale degli stanziamenti di competenza). Per tale funzione, la massa impegnabile dell'esercizio, costituita da 554,9 mld. di residui di stanziamento iniziali e 1.012,9 mld. di stanziamenti definitivi, è pari a 1.567,8 mld., rispetto a cui risultano 1.262,2 mld. di impegni totali (546,4 mld. sui residui di stanziamento e 715,8 mld. sulla competenza).

Con riguardo alla massa spendibile, costituita da 556 mld. di residui iniziali e 1.012,8 mld. di stanziamenti definitivi, per un totale di 1.568,9 mld. ed una autorizzazione di cassa pari a 837 mld., i pagamenti totali sono pari a 533,2 mld. (33,9% della massa spendibile e 63,6%

³⁷ E' peraltro da segnalare che, mentre i capitoli di nuova istituzione attengono esplicitamente all'intervento nelle aree depresse, per i preesistenti capitoli si tratta di competenze diverse, alcune riferite agli interventi per calamità naturali; è da ricordare che il Fondo per il finanziamento dei programmi di sviluppo (cap. 7081), nell'esercizio in esame contratto nell'ammontare delle risorse di stanziamento, sarebbe dovuto scomparire già a partire dal 1996, in base alla nuova configurazione dei rapporti finanziari tra Stato e regioni indicata nell'art. 3, comma 1 e successivi della l. 28 dicembre 1995, n. 549 (provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996).

³⁸ Vedi paragrafo n. 2.